En reformerad underrättelseverksamhet

Betänkande av Underrättelseutredningen

Stockholm 2025

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2025:78

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1313-2 (tryck)
ISBN 978-91-525-1314-9 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 26 oktober 2023 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över underrättelseverksamheten till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av hot mot Sveriges säkerhet (dir. 2023:150).

Som särskild utredare förordnades från och med den 30 oktober 2023 före detta statsrådet Carl Bildt.

Som huvudsekreterare i utredningen förordnades från och med den 30 oktober 2023 departementsrådet Helena Rietz.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 27 februari 2024 seniora rådgivaren Christer Hellsten (Försvarets radioanstalt), stabschefen Mattias Hållberg-Leuf (Säkerhetspolisen) och stabschefen Linda Sundbom (Försvarsmakten). Samma dag förordnades som sakkunniga ambassadören Urban Andersson (Utrikesdepartementet), departementsrådet Samuel Rudvall (Försvarsdepartementet), försvarsrådgivaren Martin Bengtsson (Sveriges representation vid Nato) samt kanslirådet Martin Talvik (Försvarsdepartementet), ämnessakkunniga Malena Sultan (Justitiedepartementet) och ämnessakkunnige Per Thunholm (Statsrådsberedningen).

Som sekreterare i utredningen anställdes, från och med den 4 mars 2024, enhetschefen Abraham Haro.

Johan Gredebäck (Statsrådsberedningen) och Magnus Calais (Försvarsdepartementet) har bidragit i utarbetandet av betänkandet.

Genom tilläggsdirektiv den 12 september 2024 förlängdes utredningstiden. Uppdraget ska enligt tilläggsdirektivet redovisas senast den 30 juni 2025 (dir. 2024:80).

Enligt kommittéförordningen § 7 har utredningen antagit namnet Underrättelseutredningen.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *En reformerad underrättelseverksamhet* (SOU 2025:78). Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i juni 2025

Carl Bildt

Helena Rietz
Abraham Haro

Innehåll

Förord

Inledning

Vi lever i en omtumlande tid av både faror och möjligheter.

Vårt samhälle är ett öppet, exportberoende och av mångfald präglat samhälle. Vårt omvärldsberoende är stort och växande på samhällslivets alla områden. Alla delar av vårt samhälle behöver på ett eller annat sätt en ökad medvetenhet om hur de påverkas av olika utvecklingar utanför Sveriges gränser.

Vi ser omvälvande förändringar som påverkar vårt samhälle på bredden. Det råder krig i Europa, globala maktförhållanden förskjuts, nya spänningar växer fram i tidigare stabila samhällen, militär makt kommer oftare till användning, teknik och vetenskap tar epokgörande steg framåt, klimat- och miljöförändringar innebär nya utmaningar också för vår säkerhet, internationellt samarbete ifrågasätts, och nya media skapar nya verkligheter. Etablerade mönster och relationer mellan stater utsätts för nya påfrestningar.

Den svenska staten är en central del av vårt samhälle, och har avgörande skyldigheter och ansvar när det gäller skyddet av våra medborgares trygghet med en spännvidd från frågor om fred och krig till gränsöverskridande brottslighet. För att kunna fullgöra detta ansvar är det uppenbart att staten har ett omfattande behov av kunskap om omvärlden i olika avseenden.

Detta behov sträcker sig över ett vidsträckt fält. Regeringen behöver information om utvecklingar eller händelser som kan vara eller riskerar att utvecklas till ett hot mot rikets och dess medborgares säkerhet. Regeringen har också ett tydligt behov av ett så bra underlag som möjligt när det gäller utformningen inte bara av utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken, utan också av åtskilliga andra delar av den samlade politiken. Medverkan i viktiga internationella samarbeten kräver att vi är väl informerade.

En effektiv och väl förankrad utrikesförvaltning är ett oumbärligt känselspröt gentemot omvärlden och ett grundläggande instrument för att ta tillvara Sveriges olika intressen. Det svenska näringslivet har nätverk som spänner över världen. Vår integration i EU och i Nato, och vårt engagemang i en rad andra internationella organisationer, ger ständigt viktig information. Svensk akademi, forskningsinstitutioner och media följer uppmärksamt olika delar av utvecklingen i omvärlden.

Men Sverige behöver också en väl fungerande underrättelsetjänst. Och här behövs en ambitionsökning för den samlade underrättelseverksamheten.

Omvärldsutvecklingen

Traditionellt har vår underrättelsetjänst haft sin förankring i regeringens och det militära försvarets behov av såväl förvarning som förberedelser för att kunna möta ett väpnat angrepp mot vårt land. Det har främst berört vår yttre säkerhet. Att vår underrättelsetjänst haft sin hemvist inom, eller i omedelbar anslutning till, Försvarsmakten har mot denna bakgrund varit naturligt.

Men under de senaste decennierna har hotbilden förändrats och spiller över på den inre säkerheten. Denna utveckling har gradvis förstärkts. Nya utmaningar och hot har tillkommit.

Rysslands storskaliga aggression mot Ukraina har skapat en fundamentalt ny situation för Europas och Sveriges säkerhet. Vi kommer med stor sannolikhet att leva med ett oberäkneligt, kanske också instabilt, och i bred bemärkelse aggressivt Ryssland under en betydande tid framöver. Detta kommer att dominera säkerhetspolitiken i framför allt vår del av Europa, men påverkar kontinentens säkerhet i dess helhet.

Denna utmaning ska dessutom ses i perspektiv av en mer osäker global utveckling. Makt sätts före rätt och det internationella samarbetets strukturer ifrågasätts eller vacklar. Kinas framväxt som en ny maktfaktor, och den spänning detta orsakar gentemot den hittintills dominerande amerikanska makten, påverkar såväl direkt som indirekt också vår egen säkerhet.

I en situation där den övergripande globala situationen uppfattas som mindre stabil kommer en tendens hos en rad andra länder och aktörer att agera med större hänsynslöshet. Dessutom ser vi en utveckling där främmande statsaktörer opererar eller kan operera mot vårt samhälle direkt eller indirekt och med en stor bredd av verktyg. Det vi kallar icke-statliga hot i form av terroristorganisationer eller andra typer av hotaktörer tillhör samma betydligt mer mångfasetterade bild av utmaningarna framöver. Den grova gränsöverskridande brottsligheten har blivit en allvarlig och växande utmaning.

Konfrontationerna griper in i olika delar av vårt samhälle. Sverige är, och kommer än mer att bli, ett digitaliserat samhälle och en digitaliserad ekonomi, och i det man kallar cybervärlden är fred och krig tämligen relativa begrepp. Olika delar av vårt samhälle är dagligen utsatta för mer eller mindre aggressiva och mer eller mindre fientliga cyberoperationer. En hypersnabb utveckling av nya teknologier skapar ständigt nya möjligheter och nya utmaningar. Det går därmed inte att bortse från de nya hot som ligger i den samlade utvecklingen av artificiell intelligens, syntetisk biologi och avancerade former av digital teknologi.

I svensk säkerhetspolitik kunde man länge utgå från att det fanns antingen fred eller krig. Den världen har vi lämnat bakom oss. Den bild som framträtt under arbetet med denna utredning är att vi befinner oss i en situation där vi ständigt kommer att vara utsatta för hot och operationer från antagonistiska statsaktörer, men där dessa också kan komma att utnyttja andra aktörer för sina syften. Dessa hot och operationer varierar självfallet över tid, i intensitet och i utformning, men det är viktigt att vi fullt ut anammar ett synsätt att sådana hot ständigt finns och ständigt pågår. Vi lever i gråzonernas tid.

Utredningens utgångspunkter

Sammantaget har denna utveckling betydande implikationer för det sätt på vilket statens olika instrument för att möta detta organiseras. Det uppdrag som regeringen gett denna utredning är brett. Det omfattar inte bara underrättelsetjänst utan också motsvarande verksamhet inom säkerhetstjänst.

När det gäller den framtida inriktningen av den samlade underrättelseverksamheten blir fyra mer övergripande utgångspunkter helt centrala.

Den första gäller avvägningen mellan den rent militära och den bredare hotbilden. Att hotbilden blivit bredare är uppenbart. Men den har också blivit skarpare.

Ett Ryssland som söker att säkra och bredda sin makt med militär aggression understryker detta. Det handlar om vårt eget territorium och samhälle, men rysk aggression mot andra Nato- eller EU-länder kommer omedelbart att beröra och engagera även oss. Vår säkerhet är en integrerad del av säkerheten i vår region.

Den breddade hotbilden för med sig nya utmaningar. Med ett avsevärt mer komplicerat globalt politiskt landskap, och ett i många avseenden mer utsatt samhälle, skärps kraven på uppmärksamhet över ett betydligt bredare spektrum.

Den andra är att den traditionella gränslinjen mellan yttre underrättelsetjänst och inre säkerhetstjänst håller på att luckras upp. Traditionellt har det ofta - och det gäller inte bara i Sverige – funnits något av en brandvägg mellan utrikes underrättelsetjänst och inre säkerhetstjänst. Även om utvecklingen under senare år har lett till att denna brandvägg delvis tonat bort, och det samarbete som tidigare gnisslade fungerar allt bättre, är det uppenbart att utvecklingen måste fortsätta på den inslagna vägen.

Den tredje har att göra med de nya möjligheterna till samarbete.

Även om det talades betydligt mindre om den saken under tidigare decennier har det alltid funnits ett samarbete mellan våra och andra länders underrättelse- och säkerhetstjänster. I vissa avseenden har sådant samarbete varit av avgörande betydelse för svensk säkerhet. Detta viktiga samarbete bygger på djupa förtroenden och är huvudsakligen bilateralt. Men som medlemmar i EU och Nato är vi nu också med i nätverk av bredare samarbeten där ömsesidigt utbyte av underrättelse- och säkerhetsinformation blir allt viktigare.

Det säger sig självt att samarbetet med våra närmaste grannländer är av alldeles särskild betydelse och har störst möjligheter. Men även samarbete med fler globala samarbetspartners blir betydelsefullt mot bakgrund av den bredare bilden av utmaningar.

Vidare kan samarbetet mellan olika underrättelseorganisationer även ses som ett utrikes- och säkerhetspolitiskt instrument. Under de senaste åren har ju begreppet underrättelsediplomati formulerats.

Den fjärde punkten är den enormt snabba tekniska utvecklingen som skapar helt nya möjligheter till inhämtning av mer eller mindre öppen information.

Information som tidigare bara kunde inhämtas med särskilda och ofta hemliga metoder är i många fall nu offentligt tillgängliga. Även för stora underrättelseorganisationer är i dag merparten av den information de processar från olika former av mer eller mindre öppna källor. Tidigare kunde öppna källor komplettera särskild inhämtning. I dag är öppna källor de dominerande och de särskilda som är kompletterande.

Till den tekniska utvecklingen hör också möjligheten av olika former av nätverksinhämtning och den ökande betydelsen av olika rymdbaserade system för att inhämta information. På dessa områden har det dessutom vuxit fram kommersiella operatörer med förmågor som i många fall kan likställas med vad de mest kvalificerade statliga resurserna kan förmå.

Det är mot bakgrund av dessa trender som en utveckling av vårt samlade svenska underrättelse- och säkerhetssystem måste ske.

Historik och utveckling i systemet

Det svenska underrättelsystemet har växt fram successivt och under lång tid. Under det kalla krigets inledande decennier var det ett militärt fokuserat system med signalunderrättelsetjänst inom Försvarets radioanstalt (FRA), en underrättelsefunktion i försvarsstaben samt en mindre enhet för särskild inhämtning, som under beteckningen T-kontoret eller IB, opererade med stor sekretess. Det handlade främst om att vara en larmklocka för att göra det möjligt att i god tid mobilisera vårt stora och till största delen värnpliktsbaserade försvar.

Den så kallade IB-affären 1973 blev något av en vattendelare i och med att en större öppenhet om det grundläggande underrättelsesystemet blev naturlig. Det var också uppenbart att ökad demokratisk insyn och kontroll var nödvändig.

Utredningen om den militära underrättelsetjänsten 1976 redovisade öppet organisation och kostnader för den samlade militära underrättelsetjänsten. Ett resultat av utredningen blev inrättandet av en underrättelsenämnd, Försvarets underrättelsenämnd (FUN),

med deltagande av riksdagsledamöter för löpande insyn i, och översyn av, de olika delarna av underrättelsetjänsten.

Vidare utvecklades en viktig funktion för kvalificerad teknisk underrättelsetjänst inom Försvarets materielverk (FMV). Och inom det som i dag heter Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) bedrevs forskning kring olika teknologier och processer kring massförstörelsevapen.

I och med det kalla krigets slut inträffade ett nytt skede i svensk säkerhetspolitik, och på 1990-talet diskuterades hur detta skulle påverka inriktning och omfattning av vår underrättelsetjänst. I samband med att Försvarsmaktens Högkvarter omorganiserades 1994 inrättades Militära Underrättelse- och Säkerhetstjänsten (Must). När den militära hotbilden sjönk undan lades uppdraget att belysa även den bredare yttre hotbilden på Must.

År 1996 tillsattes den underrättelsekommitté som 1999 redovisade sina förslag. Denna omfattande genomlysning av verksamheten ledde för första gången till en konkret lagreglering av det som kom att kallas försvarsunderrättelseverksamhet – till skillnad från enbart militär underrättelsetjänst – samt förslag om hur styrningen och samordningen av dessa frågor bättre skulle kunna hanteras i Regeringskansliet (RK).

Ett antal utredningar av Säkerhetspolisen följde i spåren av mordet på statsminister Olof Palme 1986. Men det var först 2015 efter ytterligare utredning som Säkerhetspolisen skiljdes ut från den ordinarie polisen och blev en separat myndighet. Samarbetet mellan Säkerhetspolisen, FRA och Must fördjupades stegvis, inte minst inom ramen för Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT).

Ett nytt viktigt steg kom att tas 2008 genom att det efter betydande politisk diskussion tillkom en teknikneutral lagstiftning för signalspaningen vilket gav förbättrade möjligheter för FRA:s verksamhet.

En särskild domstol för tillståndsgivning i signalspaning, Försvarsunderrättelsedomstolen (FUD), och en separat nämnd för granskning av försvarsunderrättelseverksamheten, Statens inspektion av försvarsunderrättelseverksamheten (Siun), tillsattes för att tillse att den utvidgade verksamheten skedde inom de ramar som lagen och regeringens beslut om inriktning hade angett. Sedan dess har

identifierade behov och brister lett till vissa justeringar av Signalspaningslagen.

Diskussionen kring tillkomsten av denna lag var djupgående och viktig. Sedan dess har regelverket för FRA varit föremål för granskning av Europadomstolen. Debatten och granskningen har varit en betydande tillgång genom att den lett till större öppenhet om, och bredare förståelse för, verksamheten.

Förutom att Säkerhetspolisen organiserats i en separat myndighet har det svenska underrättelsesystemet således bestått under åtskilliga decennier utan några avgörande strukturella förändringar. Verksamheten har i väsentlig omfattning fortsatt haft sin hemvist i Försvarsmakten och under Försvarsdepartementet.

Som framgår ovan har nya hot tillkommit bland annat genom cyberoperationer av såväl statsaktörer som olika mer eller mindre oberoende grupperingar. Det går inte heller att bortse från de nya hot som ligger i den samlade utvecklingen av artificiell intelligens, syntetisk biologi och avancerade former av digital teknologi. Konkurrensen om kontroll över nya teknologier innebär nya utmaningar som ställer krav på information och underrättelser.

Underrättelsemyndigheternas stöd och samarbete med Säkerhetspolisen och arbetet med att stödja Polismyndighetens arbete mot grov gränsöverskridande brottslighet har samtidigt blivit allt viktigare. Terroristhotet mot Sverige är fortfarande allvarligt. Statsaktörer använder sig i ökande utsträckning av kriminella grupperingar. Fientlig verksamhet med olika typer av destabiliserande operationer har blivit en allt påtagligare utmaning.

En bredare översyn av underrättelseverksamheten har diskuterats sedan länge. Den senaste större översynen gjordes alltså för ett kvarts sekel sedan. Försvarsberedningen 2008 efterlyste en utredning, men det kom att bli först 2023 som denna utredning kom att initieras.

Utmaningar och förvarningsperioden Ukraina

För att kunna bedöma den framtida underrättelsetjänstens inriktning och utformning är det naturligt att ställa frågan om det svenska underrättelsesystemet levt upp till de krav som det funnits anled-

ning att ställa. Den frågeställningen har varit avgörande i denna utredning.

På uppdrag av 1976 års utredning gjordes en fristående utvärdering av de bedömningar som underrättelsetjänsterna levererat under ett antal av kriserna under de föregående årtiondena. Den utvärderingen drog slutsatsen att medan tjänsterna levererat en god bild av den militära utvecklingen i vårt närområde, hade deras förmåga när det gällde bredare säkerhetspolitiska bedömningar varit mer tveksam.

Under underrättelsekommitténs arbete 1996–1999 gjordes en mer begränsad genomgång av underrättelsetjänsternas arbete och samverkan med såväl Försvarsmakten som RK i anslutning till krisen i Kosovo under 1998.

Under åren som följde blev dels utmaningarna som internationell terrorism medförde, dels behovet av stöd till Sveriges medverkan i internationella operationer på Balkan, i Afghanistan, och senare i bland annat Somalia och Mali, allt viktigare och mer resurskrävande uppgifter för underrättelsetjänsterna.

Utvecklingen sedan 2008 har inneburit successivt stegrade utmaningar i takt med Rysslands alltmer aggressiva politik i vårt gemensamma närområde; från konflikten med Georgien 2008 till de olika stadierna i aggressionen mot Ukraina efter 2014.

Som utrikesminister under just dessa år hade jag en nära dialog med underrättelsesamhället. Det var främst genom kombinationen av diplomatisk och öppen information och de underlag som underrättelsetjänsterna kunde leverera som Sverige då sannolikt hade en bättre bild än många andra av det samlade skeendet.

Under arbetet med denna utredning har vi genomfört en lång rad samtal med olika konsumenter av underrättelser inom såväl civila som militära strukturer. Arbetet har haft ett tydligt konsumentperspektiv.

När det gäller den grundläggande uppgiften att följa den militära verksamheten i vårt omedelbara närområde är vårt intryck att det fungerar väl. Också det flöde av bredare underrättelser som löpande går till regeringen och RK är betydelsefullt, om än av mer varierande kvalitet.

Som en del i denna utredning har det varit naturligt att studera upptakten till den fullskaliga ryska aggressionen mot Ukraina 24 februari 2022. Vi har därför tagit del av skriftlig rapportering

från underrättelsetjänsterna till regeringen och RK under en längre period. Vi har också haft diskussioner med relevanta delar av underrättelsesystemet och befattningshavare i RK.

Ansvaret för en sammanvägd underrättelsebedömning i det svenska systemet ligger hos Must. Must såg att ett fullständigt anfallskrig mot Ukraina skulle vara en stor politisk och militärstrategisk risk för Ryssland, och därmed inte var sannolik. En intensiv diskussion om rysk intention och styrkeuppbyggnad tog fart efter att USA och därefter Storbritannien offentliggjorde sina nationella bedömningar. Det var först nära inpå den fullskaliga invasionen då internationell uppmärksamhet var tydligt fokuserad på denna möjlighet, som bedömningen ändrades.

Underrättelsemisslyckanden är knappast någonting unikt. Det finns en rik flora av situationer där underrättelseorganisationer inte har sett hotet eller förändringen komma. Det ligger i sakens natur att underrättelser innehåller en grad av osäkerhet. Det finns aldrig någon garanti för att alla bedömningar blir korrekta.

Gemensamt för många av dessa underrättelsemisslyckanden är dock att man i efterhand försökt att lära av dem för att minska sannolikheten för att de upprepas. Det finns också en relativt rik litteratur och forskning i ämnet. Det är viktigt att vi gör samma sak.

I situationer som denna är den militära bedömningen aldrig tillräcklig. Att en regelrätt invasion av Ukraina skulle vara ett företag med mycket betydande militära risker var uppenbart. Krig startas dock regelmässigt av politiska snarare än av militära skäl. Det är självfallet tyngden av de politiska mål som satts upp som avgör vilka militära risker aktören i fråga är beredd att ta.

Ser vi tillbaka på sovjetiskt och ryskt agerande i tidigare skeden har det ju varit de politiska skälen som, i vissa fall trots starka militära reservationer, lett till beslut om interventioner. Afghanistan 1979 är det mest tydliga exemplet, men Tjeckoslovakien 1968 och Syrien 2015 är fall där de politiska motiven varit styrande.

Den militära delen av underrättelseproduktionen fungerade väl. Det är viktigt. Att bedöma den politiska intentionen är betydligt svårare än att konstatera förflyttningar av militära stridskrafter. I just detta fall fanns det dock en tydlig framväxande politisk motivbild i allt skarpare uttalanden av främst president Putin själv. I varningar som förmedlades av andra regeringar var det de rent politiska motiven som målades upp när man ansåg att en större rysk inter-

vention i Ukraina var mycket sannolik. Den militära styrkeuppbyggnad som sedan skedde bekräftade den politiska bilden. Den svenska bedömningen av den politiska motivbilden fallerade dock. Man kan mot denna bakgrund tala om ett systemfel.

Utvecklingen sedan Ryssland inledde sin storskaliga invasion i februari 2022 har inneburit fortsatta utmaningar för underrättelsesystemet. Att följa och bedöma den militära utvecklingen i kriget har självfallet varit viktigt. Från regeringens sida har dock behovet av snabba och samlade bedömningar av olika politiska skeenden blivit alltmer uttalat. En ytterst komplicerad bild i den bredare omvärlden har också bidragit.

Förändrad behovsbild och högre krav

Det är tydligt att det framåt kommer att ställas nya och högre krav på det svenska underrättelsesamhället.

De grundläggande militära uppgifterna kvarstår och kommer att förstärkas. Den ryska statsledningen har visat en hänsynslöshet när det gäller användning av militära maktmedel som har konsekvenser också för vår säkerhet. Utgången av den ryska aggressionen mot Ukraina kommer att ha omedelbar betydelse för hela Europas, och därmed också vår egen, säkerhet. Det militära hotet är återigen en realitet.

När Försvarsmakten nu samarbetar allt närmare med andra försvarsmakter inom Nato kommer behovet av militära underrättelser snarare att öka. Det finns också ett behov av att integrera de strategiska, operativa och taktiska nivåerna bättre och utveckla vidare den samlade verksamheten.

Medan det är relativt tydligt vilket behov av underrättelser som Försvarsmakten har är självfallet RK:s och andra myndigheters behov av relevant information betydligt mycket bredare. Därutöver behövs snabb information och tidiga bedömningar också i situationer där osäkerhet råder. I dessa avseenden lever vårt nuvarande system inte i alla avseenden upp till de krav som främst regeringen ställer.

Vårt djupgående bilaterala samarbete främst med våra närmaste grannländer men också med större västliga underrättelseorganisationer är av stor vikt och behöver utvecklas vidare. När det gäller

våra grannländer finns det en betydande potential för att utveckla detta vidare också genom olika typer av gemensamma förmågor. Rymdområdet är ett tydligt exempel där möjligheterna till samarbete är betydande.

Representanter för vårt underrättelse- och säkerhetssamhälle stationerade i andra länder är en viktig del i ett bredare samarbete. Denna verksamhet bör samordnas bättre.

När Sverige nu deltar såväl i det nära utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet inom EU som i försvarsalliansen Nato blir detta multilaterala underrättelsesamarbete en mer naturlig del av vår samlade säkerhetspolitik. Det handlar såväl om att kunna bidra med underrättelser och bedömningar som att kunna ta del av sådana från andra länder och aktörer.

Inom EU ligger fokus naturligt på den bredare utrikes- och säkerhetspolitiken. Det finns ett samarbete kring satellitinformation i Madrid, ett underrättelsesamarbete för gemensamma analyser inom EU i Bryssel och när det gäller brottsbekämpning ett allt betydelsefullare underrättelsesamarbete i Haag.

Inom Nato finns olika typer av underrättelsesamarbeten. Här är arbetet med att formulera gemensamma underrättelsebedömningar en viktig del av militär planering och politiska förhandlingar.

Det finns all anledning för Sverige att stödja en ytterligare förstärkning av dessa multilaterala samarbeten. De tillför kunskap och kapaciteter som vi inte alltid har, men är självklart också beroende av de bidrag med underrättelser vi kan ge.

Förslag på förändrad organisation

Mot bakgrund av dessa olika utvecklingar inställer sig frågan om den samlade svenska underrättelseverksamheten är utformad på bästa möjliga sätt för att klara framtida utmaningar. Som framgår ovan är de organisatoriska strukturerna av det svenska systemet ett resultat av beslut och utveckling sedan Kalla kriget. Vi är närmast unika med att den civila och militära underrättelsetjänsten är en integrerad del av Försvarsmaktens högkvarter. Samtidigt är vi tillsammans med Storbritannien de enda länder i Europa som har en separat organisation för signalspaning.

Maktrelationer förskjuts, den teknologiska kampen accelererar, icke-statliga aktörer blir allt viktigare, fientliga informations- och cyberoperationer är närmast konstanta och fientligt sinnade statsaktörer använder instrument över ett betydligt bredare spektrum. Detta samtidigt som vårt samhälles utsatthet och beroende av omvärlden ökar. Det finns all anledning att utgå från att den utvecklingen kommer att fortsätta.

En komplex och alltmer utmanande omvärld för med sig behov av både bredare och djupare underrättelser. Vidare har flera nya erfarenheter dragits sedan den senaste utredningen för ett kvarts sekel sedan. Lägg därtill den mycket snabba teknikutvecklingen inom AI och datalagring. Därför föreslås en i vissa avseenden ny utformning av det samlade underrättelsesystemet. Den innebär både en nödvändig ambitionsökning utifrån det skärpta säkerhetsläget och en normalisering av de svenska strukturerna till vår nya säkerhetspolitiska hemvist.

Underrättelsetjänsten bör framöver organiseras som dels en i huvudsak civil utrikes underrättelsetjänst med strategisk inriktning, dels en militär underrättelsetjänst med mer omedelbar inriktning på Försvarsmaktens behov.

En successiv övergång till en sådan organisation bör inledas så snart som möjligt.

Den utrikes inriktade underrättelsetjänsten blir en nationell resurs direkt under regeringen. Den bör organiseras som en separat myndighet och ledas av en nationell underrättelsechef. Den nya myndighetens uppgift blir att inhämta, bearbeta och analysera information och underrättelser, såväl från öppna källor som olika så kallade särskilda metoder. Utnyttjandet av kommersiella aktörer skapar nya möjligheter. Den nya myndigheten bör få i uppdrag att ta fram en samlad underrättelsebedömning, i samarbete med övriga relevanta myndigheter, i frågor med bäring på säkerhetspolitiska ställningstaganden.

Utrikestjänsten bör spela en ledande roll i att utveckla våra förmågor vad beträffar mer eller mindre öppen information. Den potential som ligger i att bearbeta stora mängder information genom en kvalificerad digital förmåga, såsom molnlösningar, är betydande och måste nyttjas fullt ut. Parallellt med övergången till en civil utrikestjänst och en militär underrättelsetjänst måste det därför ske ett betydande tekniklyft. Detta både för att förbättra de olika

tjänsternas funktionalitet och för att möjliggöra ett integrerat arbetssätt mellan det samlade underrättelse- och säkerhetssystemets olika delar. Aktörerna i systemet måste se det som grundläggande att stödja varandra mot gemensamma prioriteringar.

Den nya myndigheten ska också spela en viktig roll i nätverken av olika internationella samarbeten och i samordningen på nationell nivå.

Den militära underrättelsetjänsten blir en integrerad del av Försvarsmakten och leds ytterst av överbefälhavaren. Arbetet med underrättelsefrågor måste utvecklas på bredden i en försvarsmakt som nu förändras och förstärks. En viktig del av den militära underrättelsetjänstens arbete blir nära samverkan med motsvarande militära strukturer i andra länder.

Också framgent ter det sig lämpligt att FRA förblir en separat myndighet vars uppgift är att stödja såväl regeringen som relevanta delar av underrättelse- och säkerhetstjänsterna. Att Nationellt Cybersäkerhetscenter (NCSC) får en ny utformning med förankring i FRA ter sig naturligt. Detta inte minst då underrättelsetjänst är av central vikt för att bedöma och bemöta olika typer av cyberoperationer som riktas mot vårt land. FRA är ju sedan tidigare expertmyndighet när det gäller teknisk informationssäkerhet.

Kontoret för särskild inhämtning (KSI), faller under den nya myndigheten, men ska självfallet, liksom FRA, stödja även Försvarsmakten och andra delar av underrättelsesamhället på det sätt som skett hitintills.

Den nya organisationen innebär en ökad pluralism i bedömningar som borde minska risken för avgörande felbedömningar. Upptakten till den storskaliga invasionen 2022 visar riskerna med ett alltför monolitiskt och slutet system.

I viktiga frågor måste samarbetet mellan de olika organisationerna vara mycket nära. Utvecklingen i Ryssland och dess framtida agerande är ett naturligt sådant område. Östersjöregionen i alla dimensioner kräver också ökad uppmärksamhet. Också de resurser och möjligheter som finns inom FOI och den bredare svenska resursbasen bör spela en större roll i dessa avseenden.

Inom ramen för direktiven har utredningen också berört frågor om säkerhetstjänstens framtid. Det nationella ansvaret ligger hos Säkerhetspolisen. Därutöver har Försvarsmakten behov av en säkerhetstjänst integrerad på olika nivåer med den övriga verksamheten.

Säkerhetspolisen är självfallet en stor konsument av underrättelser, och bidrar genom sin egen inhämtning och sina samarbeten till det bredare underrättelsearbetet.

Utvecklingen på sikt borde gå mot att Säkerhetspolisen utvecklas mot en mer tydligt definierad roll som säkerhetstjänst och att vi därmed också får förutsättningarna för ett allt närmare samarbete och integration mellan en nationell underrättelsetjänst och en nationell säkerhetstjänst.

Enligt min mening bör detta göras till föremål för en särskild utredning som ett andra steg i reformeringen av vårt underrättelse- och säkerhetssystem.

Bredare samarbetsformer

Det är viktigt att det skapas nya och bra former för informationsutbyte och samverkan mellan underrättelsetjänsterna och relevanta delar av näringslivet, samt en öppenhet för samverkan och dialog med samhället i övrigt.

En sådan samverkan är viktig för underrättelsetjänsterna också från andra utgångspunkter. Avgörande delar av den teknikutveckling som påverkar våra framtida möjligheter, och som är föremål för stark geopolitisk konkurrens, sker i näringsliv och olika forskningsorganisationer. Frågor om tillämpning av olika sanktioner blir allt viktigare, liksom kontroll över strategiska teknologier i vidare avseende. Även i dessa sammanhang är ett bättre utbyte av information och bedömningar viktiga.

Cyberförsvaret handlar inte bara om skyddet av olika statliga funktioner. Kritiska funktioner för vårt samhälle, till exempel avgörande infrastruktur, finns till stor del i det enskilda näringslivet. Finanssektorn är bara ett exempel. Fientliga intressen kan dessutom ha ett intresse av att med cyberoperationer penetrera företag för att stjäla information eller för att påverka deras verksamhet.

Utvecklingen vad gäller artificiell intelligens är mycket snabb och kommer att innebära omvälvande möjligheter och utmaningar. I samverkan med näringsliv och forskning blir det en viktig uppgift att följa och bedöma denna utveckling också ur ett säkerhetsperspektiv.

FOI har kommit att spela en alltmer värdefull roll med sina öppna analyser av olika delar av den internationella utvecklingen. Inte minst när det gäller att bedöma den tekniska utvecklingen och dess konsekvenser. Nu tillkommer uppgifter kring vad som kan beskrivas som biologisk säkerhet. Det finns utrymme för att ytterligare förstärka såväl den del av FOI som redan har underrättelseuppgifter som FOI:s verksamhet när det gäller att fungera som ett komplement till underrättelsetjänsterna.

Underrättelsetjänsterna har av tradition varit slutna verksamheter, och även fortsättningsvis måste delar av verksamheten vara omgärdad av betydande sekretess. Det handlar inte minst om skydd av metoder och källor men också om delar av organisation.

Men samtidigt ser vi också en internationell tendens till att underrättelsetjänster mer öppet redovisar olika bedömningar. I och med detta underlättas ju också samarbete och utbyte med akademi, forskningsinstitutioner och andra delar av resursbasen som bedriver omvärldsanalys.

När det gäller vidare utbyte av information utanför underrättelsetjänsterna eller den omedelbara statliga sfären behövs system för ned- eller avklassificering av sekretess. Därutöver borde Sverige, enligt min mening, gå mer mot ett nationellt säkerhetsklareringssystem.

Resursutveckling

Under de senaste tio åren har underrättelse- och säkerhetstjänsterna successivt tillförts ytterligare ekonomiska resurser, vilket till betydande del haft att göra med dels omvärldsutvecklingen, dels den snabba teknikutvecklingen.

En exakt siffra hur mycket underrättelsesystemet kostar är inte alldeles lätt att producera. Men generellt handlar det om en verksamhet som mer än tredubblats i antalet anställda jämfört med för tjugo år sedan samtidigt som budgetmedlen har femfaldigats.

Den nödvändiga ambitionsökningen, inrättandet av en ny myndighet och behovet av förstärkt samarbete kommer kräva att resurser tillförs. Kostnaderna för den militära underrättelsetjänsten bör ligga inom Försvarsmaktens budget.

För att framtidssäkra svensk underrättelseverksamhet kommer stora investeringar, oavsett organisationsform, bli nödvändiga för att ta tillvara möjligheterna i utnyttjandet av molntjänster för att gemensamt bearbeta information. Existerande tekniska system för att samordna arbetet och delge information behöver moderniseras. Även här kommer stora investeringar att krävas. Den successiva övergången till molnbaserad bearbetning av information innebär betydande förbättringar för integrerade processer mellan de olika tjänsterna vilket på sikt bör leda till ökad resurseffektivitet och ökad attraktionskraft för nya kompetenser.

Demokratisk insyn och kontroll

Trots att delar av underrättelse- och säkerhetstjänsternas verksamhet fortsatt måste omgärdas med sekretess är deras demokratiska förankring av största betydelse. Dagens system för insyn och kontroll förefaller i allt väsentligt fungera väl. Den verksamhet som är mest resurskrävande i detta avseende är knuten till de instrument för tillstånd och granskning som är inrättade för FRA:s verksamhet.

För att stärka den demokratiska förankringen skulle man på sikt kunna överväga former för stärkt insyn från sittande riksdagsledamöter i linje med den tidigare FUN.

Den viktigaste resursen – personalen

Att vårt land kunnat utveckla en i många avseenden mycket kvalificerad underrättelsetjänst är till stor del en funktion av personal med hög kompetens och stor lojalitet. Trots den tekniska utvecklingens starkt växande betydelse kommer framgången i det fortsatta arbetet i avgörande avseenden att vara en funktion av kvaliteten och engagemanget från de olika tjänsternas och myndigheternas personal.

Frågor om rekrytering, personalens utveckling och utbildning blir under kommande år än viktigare när vi strävar efter en samlad underrättelsetjänst som i viktiga avseenden ska vara av världsklass. En gemensam underrättelseakademi för löpande vidareutbildning bör inrättas som också kan främja utbytet med den bredare svenska

resursbasen och nationell, nordisk och internationell forskning inom underrättelseområdet.

Regeringens samordning och styrning

Den förra underrättelseutredningen ägnade betydande uppmärksamhet åt behovet av att inrätta en funktion i RK för en tätare samordning och styrning av underrättelsefrågorna. Resultatet blev ett departementsöverskridande sekretariat med placering i Försvarsdepartementet, som inrättades kring år 2000. Inledningsvis leddes det av en ambassadör från Utrikesdepartementet (UD), men kom successivt att integreras i Försvarsdepartementets arbete. Inom RK har successivt växt fram olika funktioner för bättre krishantering och hantering av nationella säkerhetsfrågor. Vid sidan av ett kansli för krishantering, finns numera en organisation i Statsrådsberedningen (SB) under en nationell säkerhetsrådgivare. Denne stöds bland annat av ett underrättelsekansli med representanter även från relevanta myndigheter. I såväl försvars- som utrikesdepartementen finns också funktioner för underrättelsefrågor. Justitiedepartementet har sedan länge en nära löpande dialog med Säkerhetspolisen.

Det är upp till statsministern att organisera regeringens kansli. Dock behöver den sedvanliga myndighetsstyrningen stärkas för att hantera ett systemperspektiv. Och i en mer krävande omvärldsutveckling behövs en mer dynamisk dialog mellan RK och underrättelse- och säkerhetstjänsterna. Den är en förutsättning för att åstadkomma ett bredare och ibland också snabbare analys- och underrättelseunderlag som väger samman den yttre och inre hotbilden.

Att SB kommit att bli allt viktigare också i dessa avseenden är en funktion av bredden av utmaningar och den starkare roll som statsministern fått i det europeiska och internationella samarbetet.

Regeringen fastställer och reviderar löpande en nationell säkerhetsstrategi. Mellan denna och inriktningen av underrättelsetjänsterna, som regeringen också har ansvar för, bör det finnas en offentlig nationell underrättelsestrategi som i breda drag anger inriktningen av deras verksamhet. En sådan bör fastställas av regeringen.

Avslutningsvis, Sveriges säkerhetspolitik har i denna omtumlande tid genomgått fundamentala förändringar. Efter att neutra-

litetspolitiken övergavs genom medlemskapet i EU 1995, lämnade vi den militära alliansfriheten genom anslutningen till Nato 2024. Det militära försvaret är i en period av kraftfull utbyggnad, och det civila totalförsvaret har fått en ny start.

Att vidareutveckla ett hållbart underrättelsesamhälle av hög internationell klass är en viktig del av denna grundläggande förstärkning av Sveriges säkerhet.

Sammanfattning av utredningens överväganden och förslag

En reformerad underrättelseverksamhet

- Ett skärpt säkerhetspolitiskt läge, en bred och komplex hotbild, den snabba teknologiska utvecklingen samt Sveriges Nato-medlemskap motiverar en mer specialiserad, men samtidigt mer samordnad och stärkt, svensk underrättelseverksamhet.
- Nya och ökade krav, både vad avser civil utrikes underrättelsetjänst och militär underrättelsetjänst, är för differentierade för att på ett ändamålsenligt sätt rymmas inom nuvarande Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) inom Försvarsmakten. Styrningen och ledningen av Must, som lyder under regeringen och överbefälhavaren (ÖB), medför utmaningar.
- Mot denna bakgrund föreslås inrättandet av en ny civil utrikes underrättelsetjänst under regeringen samtidigt som den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten integreras och utvecklas inom Försvarsmakten enligt ÖB:s närmare bestämmande. Denna reformprocess bör inledas skyndsamt med målbilden att den nya myndigheten ska starta sin verksamhet i januari 2027.
- Ett nödvändigt tekniklyft behöver genomföras för den samlade underrättelseverksamheten. En gemensam och stärkt digital förmåga innebär krav på förändrade arbetssätt, behov av nya kompetenser samt att de rättsliga förutsättningarna behöver ses över.

(Kapitel 8.)

Förslag om förändrad organisation av underrättelseverksamheten

En ny civil utrikes underrättelsetjänst.

- En ny civil utrikes underrättelsetjänst inrättas. Den ska styras och inriktas av den huvudsakliga behovsställaren, som är regeringen.
- Myndigheten ska genom inhämtning, bearbetning, analys och delgivning ge stöd till svensk utrikes-, försvars-, och säkerhetspolitik samt i övrigt kartlägga yttre hot.
- Myndigheten leds av en nationell underrättelsechef som, enligt regeringens närmare bestämmande, bland annat säkerställer att en samlad nationell underrättelsebedömning tas fram i viktigare frågor med bäring på svenska säkerhetspolitiska ställningstaganden.
- Den nya myndigheten tilldelas en samordnande roll för underrättelse- och säkerhetstjänsternas utlandsnärvaro.
- Den nya myndigheten ska utveckla en kvalificerad förmåga att inhämta information från öppet och kommersiellt tillgängliga källor.
- Den nya myndigheten får en central roll i utvecklingen av en gemensam digital förmåga för underrättelseverksamheten.

En integrerad militär underrättelse- och säkerhetstjänst i Försvarsmakten

Det militära hotet, Försvarsmaktens tillväxt och behovet av nära utbyte inom Nato-strukturerna talar samlat för behovet av en integrerad militär underrättelse- och säkerhetstjänst. Den utformas enligt ÖB:s närmare bestämmande.

(Kapitel 9.)

Konsekvenser för andra myndigheter av utredningens förslag till omorganisation

Försvarets Radioanstalt (FRA)

- Myndigheten är under stark tillväxt och har tilldelats en ny huvuduppgift i Nationellt cybersäkerhetscenter (NCSC).
- FRA:s inhämtning till stöd för regeringen, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen (Noa) i Polismyndigheten påverkas inte.
- Uppbyggnaden av en civil utrikestjänst innebär att FRA får ytterligare en behovsställare.
- Den tekniska utvecklingen innebär möjligheter för närmare integration mellan olika inhämtningsdiscipliner, däribland signalspaningen.

Säkerhetspolisen

- Den breda och komplexa hotbilden ställer nya krav på Säkerhetspolisen.
- Efterfrågan på underrättelseinformation från Säkerhetspolisen ökar, inte minst från regeringen och Regeringskansliet (RK), men även från myndigheter i totalförsvaret.
- Säkerhetspolisens förutsättningar att agera som nationell säkerhetstjänst behöver stärkas. En separat utredning för att ta fram en särskilt anpassad lagstiftning bör inrättas.

Försvarets Materielverk (FMV)

- Den teknisk underrättelsetjänsten som bedrivs inom FMV möter nya krav. Det finns behov av en mer sammanhållen och strategisk utformad nationell förmåga på detta område.

Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI)

- Efterfrågan ökar på FOI:s forskning och analyskompetens inom ett brett fält. FOI bör i högre utsträckning bidra till en samlad nationell underrättelsebild.

(Kapitel 7 och 9.)

Förslag som syftar till att stärka det svenska underrättelsesamhället

- En nationell underrättelsestrategi bör utarbetas i syfte att bidra till starkare förankring och bredare kontaktytor mellan den statliga underrättelseverksamheten och det bredare totalförsvaret.
- Formerna för samverkan mellan underrättelsemyndigheterna och näringslivet behöver stärkas i syfte att stärka nationell säkerhet och motståndskraft.
- Riskkapital bör i högre utsträckning mobiliseras och tillgängliggöras för den samlade underrättelseverksamheten i syfte att stimulera forskning och innovation.
- Ett myndighetsgemensamt råd för underrättelseforskning och utbildningsfrågor bör etableras.
- Ett nationellt forskningsprogram i underrättelsefrågor bör inrättas vid Försvarshögskolan och tillföras resurser.

(Kapitel 10.)

Personalen – en strategisk resurs

- De svenska underrättelse- och säkerhetstjänsterna uppmanas vidareutveckla gemensamma arbetssätt och funktioner för att stärka kompetensförsörjningen.
- Försvarshögskolan ges i uppdrag att utarbeta ett förslag på en myndighetsgemensam forskningsbaserad utbildningsplattform. Målbilden bör vara en underrättelseakademi som utvecklas i nordisk samverkan.

- En särskild Underrättelseombudsman bör inrättas.
- Tolkskolan vid Försvarsmaktens Underrättelse- och säkerhetscentrum bör utvecklas till en nationell resurs för hela totalförsvaret, särskilt vad gäller ryska och kinesiska.
- Utbildningen till specialistofficer inom underrättelse- och säkerhetstjänst vid Försvarshögskolan bör återinföras.

(Kapitel 11.)

Utvärdering av underrättelseverksamheten

- Den samlade underrättelseverksamheten bör utvärderas, med regeringen som beställare och främsta mottagare av utvärderingens resultat.
- Utvärdering bör utföras på systemnivå och omfatta den nya förordade utrikes underrättelsetjänsten, den ombildande militära underrättelse- och säkerhetstjänsten inom Försvarsmakten, FRA samt Säkerhetspolisens säkerhetsunderrättelseverksamhet.
- Utvärderingen bör genomföras av en instans som uppfyller kraven på hantering av sekretess, kunskaper om underrättelseverksamhet, utvärderingskompetens, förtroende och oberoende. Utvärderingar bör genomföras regelbundet.
- Två myndigheter bedöms ha möjlighet att utföra utvärderingen: FOI, eventuellt i samverkan med Försvarshögskolan (FHS), alternativt Myndigheten för Totalförsvarsanalys (MTFA).

(Kapitel 12.)

Insyn och kontroll av underrättelse- och säkerhetstjänsterna

- Det svenska systemet för insyn, tillsyn och kontroll bedöms fungera väl.
- Mot bakgrund av växande verksamhet inom underrättelse- och säkerhetstjänst och den tekniska utvecklingen ställs nya krav på tillsynsmyndigheterna.

(Kapitel 13.)

Rättsliga konsekvenser av utredningens förslag

- Försvarsunderrättelverksamhet ersätts med begreppet utrikes underrättelseverksamhet
- Konsekvensändringar med anledning av inrättandet av en ny civil myndighet behöver ske i ett antal rättsakter. (Se bilaga 4.)
- Den nya myndigheten bör få rätt att inrikta FRA i enlighet med Signalspaningslagen.
- En anpassad lagstiftning för personuppgiftsbehandling är en förutsättning för att den nya myndigheten ska kunna verka.
- Försvarsmakten bör fortsatt omfattas av Försvarsunderrättelselagen (Lag om utrikes underrättelseverksamhet enligt utredningens förslag). Försvarsmaktens rätt att inrikta FRA i enlighet med Signalspaningslagen ska bestå.
- En stärkt och myndighetsgemensam digital förmåga innebär förbättrade möjligheter att dela data och skapa gemensamma digitala arbetsytor. De rättsliga förutsättningarna behöver utredas vidare.
- Ett ökat informationsflöde inom och mellan myndigheter i totalförsvaret och andra aktörer, till exempel i näringslivet, stärker nationell säkerhet. Förutsättningarna för att dela underrättelser med lägre sekretessnivå behöver utredas vidare.
- Förutsättningarna för att närmare inrikta och ställa underrättelsebehov till underrättelse- och säkerhetstjänsterna och andra myndigheter och aktörer inom totalförsvaret behöver utredas vidare.

(Kapitel 14.)

Resurskonsekvenser av utredningens förslag

- Utredningens förslag innebär en ambitionsökning för den samlade underrättelseverksamheten.
- En ny civil utrikes underrättelsemyndighet inrättas bland annat genom överföring av uppgifter från nuvarande Must inom Försvarsmakten.

- Samtidigt behöver underrättelseförmågan bibehållas och utvecklas inom Försvarsmakten och andra berörda myndigheter. Behovet av samverkan mellan myndigheterna och mellan myndigheterna och RK kommer att öka.
- Förslagen förväntas innebära en ökad underrättelseförmåga till stöd för politiskt beslutsfattande, för uppbyggnaden av den svenska totalförsvaret och för svenskt agerande i Nato. En ökad samverkan inom totalförsvaret bedöms främja Sveriges säkerhet.
- Utredningen bedömer att de resursförstärkningar som föranleds av förslagen, bör finansieras inom ramen för de förstärkningar som görs av totalförsvaret mot bakgrund av bland annat säkerhetsläget, behovet av stärkt digital förmåga och de krav som Natomedlemskapet medför.

(Kapitel 15.)

Summary

We live in tumultuous times of danger and opportunity.

Swedish society is open, diverse and dependent on trade and global interactions. Sweden's dependence on the outside world is growing in all areas. Transformational changes are affecting every part of Swedish life. The Russian military aggression in Ukraine is ongoing. Global power relations are shifting, and new tensions are emerging. Technology and science are taking huge leaps forward. Climate change and environmental degradation are posing new challenges to Sweden's safety and security. The international rule-based order is being undermined. Established patterns and relations between states are under pressure. New media outlets are creating new realities.

Swedish state institutions have crucial obligations and responsibilities when it comes to protecting the safety and security of its citizens. To manage these responsibilities, the Government needs information about developments that may evolve into threats to the security of the state and its citizens. The Government thus has an acute need for the best possible information when formulating Sweden's foreign-, defence- and security policies. An effective diplomatic service is a fundamental tool for safeguarding Sweden's interests abroad and for our broader international cooperation, including within the EU and NATO.

The Swedish business community has networks all over the world. Swedish academia, research institutions, media and civil society actors closely follow global developments.

But Sweden also needs effective intelligence- and security services. This Inquiry stresses the need for an increased level of ambition for the Swedish intelligence apparatus as a whole.

Global developments

Since the turn of the century, the overall threat situation facing Sweden has intensified and spilled over into internal security. New challenges and threats have emerged.

Russia's full-scale aggression against Ukraine has created a fundamentally new situation for European and Swedish security policy. In all probability, Sweden will have to face an unpredictable, perhaps unstable, and broadly aggressive Russian regime for the foreseeable future. This will dominate security policy in Northern Europe in particular but will also affect the security of Europe as a whole.

Moreover, this challenge should be seen in the context of more uncertain global developments. Foreign state actors are operating, or may operate, against Swedish society directly or indirectly and with a wide range of tools. Non-state threats, for example in the form of terrorist organisations or cross-border criminal networks, have become a serious and growing challenge.

Sweden is highly dependent on digital tools and solutions for its economy as well as for the broader functioning of society. Sweden is exposed to hostile cyber operations on a daily basis. The rapid development of new technologies is creating fresh opportunities and challenges. New threats posed by the combination of artificial intelligence (AI), synthetic biology and advanced forms of digital technology are impossible to ignore.

While working on this report, it has become clear that Sweden will constantly be exposed to threats and operations from antagonistic state actors. Also, such actors are increasingly likely to utilise non-state actors for their own purposes.

Starting points for this Inquiry

This Inquiry outlines four trends that form the backdrop for the further development of the Swedish intelligence and security services.

The first concerns the balance between the purely military and the broader and more complex threat facing Sweden. Russia's attempts to secure and expand its power through military aggression typifies this. If there were to be a Russian aggression against another NATO or EU country, this would immediately impact and involve

Sweden. As mentioned above, Sweden's security is an integral part of the security of Europe.

Further, a more complex global political landscape, and in some respects societies that are more vulnerable, demands greater awareness across a much broader spectrum of developments.

The second relates to the traditional dividing line between external and internal threats. There has often been a clear distinction between foreign intelligence and internal security services. While developments in recent years have blurred this division, cooperation between foreign intelligence and internal security services must continue and be further strengthened.

The third starting point regards new opportunities for strengthened international cooperation. Historically, Sweden's intelligence and security services have cooperated with those of other countries. However, they have often been kept out of the public eye. In many respects, such forms of bilateral cooperation, based on mutual trust, have been crucial to Swedish security. As a member of both the EU and NATO, Sweden is now part of networks of broader multilateral forms of intelligence and security cooperation.

Cooperation with Sweden's closest neighbours is of particular importance and has the greatest potential to be developed and expanded. Furthermore, intelligence-based cooperation should also be seen as an instrument of foreign and security policy. The concept of intelligence diplomacy is gradually being developed.

The fourth starting point addresses the phenomenal pace of technological change. Such developments are creating entirely new opportunities for gathering and analysing intelligence. For most intelligence organisations, the bulk of information being processed originates from open sources. In the past, open-source intelligence was seen as complementary to secret intelligence collection. Today, it is the other way around.

Technological developments also include the potential to strengthen cyber intelligence. Furthermore, space-based systems, in particular commercial entities, are rapidly improving capabilities for gathering, processing and disseminating information.

The Swedish intelligence and security services in a historic perspective

The Swedish intelligence services have developed gradually over a long period of time. During the early decades of the Cold War, they were mainly military-focused. Signals intelligence was developed within the National Defence Radio Establishment (FRA). A small unit for gathering secret intelligence was also established within the Swedish Armed Forces. The main purpose of the unit was to give advance-warning for the mobilisation of Sweden's large conscript-based defence forces.

In the 1970s, calls were made for greater transparency in and democratic oversight of the Swedish intelligence services. An intelligence oversight board was established in 1976, representatives of which included members of the Riksdag.

Furthermore, an important function for qualified technical intelligence was developed within the Swedish Defence Materiel Administration (FMV). And the Swedish Defence Research Agency (FOI) developed advanced research into weapons of mass destruction technologies.

The end of the Cold War marked a new phase in Swedish security policy. In the 1990s, there were discussions about how this would affect the focus and scope of Sweden's intelligence services. The Military Intelligence and Security Service (MUST) was established in conjunction with the reorganisation of the Swedish Armed Forces Headquarters in 1994. As the level of military threat receded, the task of gathering and analysing data related to the broader external threat landscape was assigned to MUST.

A comprehensive inquiry held between 1996 and 1999 into Sweden's external intelligence activities led to the adoption of an Act governing foreign intelligence activities in 2000. A new process for how the Government allocates intelligence requirements was also introduced. A coordinating unit within the Government Offices was established.

Several inquiries into the Swedish Security Service followed in the wake of the assassination of Prime Minister Olof Palme in 1986. However, it was not until 2015 that the Swedish Security Service was separated from the Swedish Police Authority. Cooperation between the Swedish Security Service, FRA and MUST was

gradually deepened, including within the framework of the National Centre for Terrorist Threat Assessment (NCT).

Another important step was taken in 2008 when, after considerable political debate, technology-neutral legislation was adopted for signals intelligence, which reinforced the FRA's signals gathering activities. The Signals Intelligence Act has since been amended several times. A special court for approving signals intelligence gathering and a separate board for the oversight of external intelligence activities were established to ensure that the expanded activities were carried out within the framework set out by the new Act.

The challenges posed by international terrorism and the need to support Sweden's participation in international operations in the Balkans, Afghanistan and later in Somalia, Mali and other conflict areas, became increasingly important and resource-intensive tasks for the intelligence services.

Against the background of today's much broader and more complex threat picture, cooperation between the foreign intelligence services with the Swedish Security Service and the Swedish Police Authority has become increasingly significant.

A broader review of Sweden's intelligence activities has long been discussed. However, it was not until 2023 that this formal Inquiry was initiated, with a remit covering both the external intelligence and domestic security services.

Ukraine early warning period

Since 2008 Russia's policies and actions in its immediate neighbourhood have gradually become more aggressive; from the conflict with Georgia in 2008, to the various stages of aggression against Ukraine since 2014.

Previous intelligence reviews in 1976 and 1999 made assessments of the quality of intelligence reporting. As an integral part of this Inquiry, we have studied intelligence reporting ahead of the full-scale Russian invasion of Ukraine in February 2022.

In the Swedish system, MUST is the responsible service for multi-source external intelligence assessments. Must assessed that a full-scale military attack on Ukraine would constitute a significant political and military strategic risk for Russia and therefore

not probable. An intense discussion developed after the United States, and later also the United Kingdom, disclosed publicly their national assessments. Furthermore, President Putin himself was making increasingly aggressive political demands in public. Only shortly before the Russian full-scale invasion did Must change its assessment.

Intelligence failures are hardly unique. By its very nature, intelligence reporting contains a degree of uncertainty. There are no guarantees that all assessments are correct. However, it is important that we learn from such mistakes.

It should be noted that MUST's assessments of the military build-up of Russian forces prior to the invasion of Ukraine were adequate. However, assessing political intent is much more difficult than determining the movement of military forces and equipment. Thus, we note that the Swedish assessment of political intent failed. In this sense, the failure was of a systemic nature.

Developments since Russia's invasion of Ukraine have continued to pose challenges for Sweden's intelligence services. Monitoring and assessing the military developments in the war has obviously been important. However, the Government has increasingly emphasised the need for rapid and comprehensive assessments of political events in connection to the war.

Changing intelligence needs and requirements

In preparing for the future new and higher demands will be placed on the Swedish intelligence and security services.

The basic military intelligence activities need to be reinforced. The Russian leadership has shown a ruthlessness in the use of military force that also has consequences for Sweden's security. The outcome of the Russian aggression against Ukraine will have an immediate impact on the security of the whole of Europe, and for Sweden.

As the Swedish Armed Forces will have to integrate more closely with allied defence forces within NATO, the need for military intelligence is set to increase. There is also a need to better integrate strategic, operational and tactical intelligence within the armed forces structures.

The intelligence needs of the Government, the Government Offices and other Swedish government agencies are understandably much broader. In addition, early assessments and sense-making is needed in situations characterised by uncertainty. In these respects, Sweden's current intelligence and security apparatus does not fully meet the requirements made of it, particularly those made by the Government.

Further developing intelligence cooperation with Sweden's closest neighbours, for example by expanding joint capabilities, offers considerable potential. In this regard, space-based capabilities hold significant potential. Sweden's bilateral intelligence cooperation with major Western intelligence organisations is vital and needs to be further developed.

Representatives of Sweden's intelligence and security services stationed in other countries are a crucial part of this wider cooperation. Such presence abroad should be better coordinated.

Based on Sweden's membership of the EU and NATO, multilateral intelligence cooperation is becoming a more natural part of Sweden's broader security policy. There is ample reason for Sweden to support the further strengthening of this multilateral cooperation.

Proposals for organisational change

Power relations are shifting, technological rivalries are intensifying, non-state actors are becoming increasingly prevalent, disinformation and cyber operations are almost constant, and hostile state actors are using instruments across a much wider spectrum than has previously been the case. This is happening at the same time as Swedish society's vulnerability to, and dependence on, the outside world is increasing. There is every reason to assume that this trend will continue.

In the light of these developments, the Inquiry has assessed whether the Swedish intelligence and security services are organised in the best possible way to meet future challenges. We have concluded that the structure of the overall intelligence system needs to be reformed.

Regarding foreign intelligence it should be organised separately within an independent foreign intelligence service reporting to

the government and mainly civilian structures. A comprehensive military intelligence and security service should be integrated and strengthened within the Swedish Armed Forces. A gradual transition to the new structure should start as soon as possible.

The foreign intelligence service will be organised as a separate government agency and headed by a national intelligence director. The new agency will be tasked with collecting, processing and analysing information and intelligence, both from open and secret sources. Partnerships with commercial actors will create new opportunities to further develop the intelligence processes. The new agency should be tasked with producing a comprehensive national intelligence assessment, in cooperation with other relevant government agencies, on issues with a bearing on key security policy decisions.

Against the backdrop of a more complex security situation, these reforms will require a higher level of ambition for the intelligence and security community as a whole. The reform would also bring Swedish structures closer to those of European partners and allies.

The transition to a civilian foreign intelligence service and an integrated military intelligence service would also require a significant technological leap. The new foreign intelligence service would play a leading role in developing national capabilities for open-source intelligence. The potential of processing large amount of data within advanced digital capabilities, such as cloud computing, should be fully explored. Actors in the system should work towards common priorities set by the government.

The new civilian agency would also play a vital role in international intelligence networks and in intelligence coordination at national level.

The Supreme Commander of the Swedish Armed Forces would lead the process of integrating military intelligence and security into the Swedish Armed Forces. A key responsibility of Sweden's reformed military intelligence would be close cooperation with military counterparts in other countries.

The FRA should remain a separate authority supporting both the Government and other relevant parts of the intelligence and security services as well as the police services. A reformed National Cyber Security Centre is being developed within the FRA.

The new organisation would lead to increased pluralism in assessments, which should reduce the risk of basic misjudgements. Different entities will need to cooperate closely on key issues. Developments in Russia and the Baltic Sea region on all levels also requires increased attention. The resources and capabilities of FOI and the broader Swedish resource base should also play a greater role in these respects.

Within its terms of reference, this Inquiry has also considered the future of the Swedish Security Service. The service will remain a major consumer of intelligence and contributor to broader intelligence efforts through its own intelligence capabilities. The Inquiry concludes that the Swedish Security Service would benefit from a more clearly defined role as a security service, thereby also improving conditions for cooperation and further integration between the foreign intelligence service and the national security service. In our opinion, the future of the Swedish Security Service should be subject of a formal inquiry as the next step in the reform of Sweden's intelligence and security services.

Broader forms of cooperation

It is important to develop new forms of information exchange and collaboration between the intelligence services and relevant parts of total defence structures, the business community, academia, research institutions and society in general.

Such cooperation and increased transparency will improve Sweden's national security. Crucial aspects of the rapid technological change we are witnessing are subject to fierce geopolitical competition. They also typically take place in the private sector and often jointly with research and innovation institutions. Furthermore, critical infrastructure installations are largely managed by the private sector. Developments in AI will present revolutionary opportunities and challenges.

In terms of exchanging information outside the intelligence services or the immediate governmental sphere, systems for downgrading or declassifying content will be needed. In addition, Sweden should move more towards a national security clearance system.

Developments in resource allocation

Over the past ten years, Sweden's intelligence and security services have been allocated substantial financial resources, largely due to the worsened security situation and rapid technological advances.

It is not possible to provide an exact figure for how much funding is allocated to the intelligence and security services. But in general terms, the combined number of people within these organisations has tripled compared to 20 years ago and budget allocations have risen five-fold during the same period.

More resources will be required to undertake the proposed reforms. To future-proof Swedish intelligence activities, major investment will be necessary to capitalise on the opportunities offered by dedicated cloud services. The gradual transition to cloud-based processing of information should result in increased resource efficiency and to attracting new skills and competencies.

Democratic transparency and scrutiny

Although some of the activities of Sweden's intelligence and security services must continue to be shrouded in secrecy, their democratic accountability is of the utmost importance. The current system of transparency, oversight and control appears to function well. The most resource-intensive activities are linked to instruments for authorisation and oversight of FRA activities.

Personnel issues

Sweden's ability to develop what is in many respects highly effective and respected intelligence and security services is largely a function of an extremely competent and loyal cadre of personnel. Staff recruitment, training and career development will become even more vital in the years ahead. A joint intelligence academy for continuous professional development should be established, which could also promote exchanges with the broader Swedish resource base and national, Nordic and international research in the intelligence field.

Government coordination and governance of the intelligence and security services

Various functions have emerged within the Government Offices to improve crisis management and the handling of national security issues. This is partly due to the Prime Minister's role becoming more prominent in international security and defence issues, in particular within the EU and NATO. The Prime Minister's Office now has a national security advisor on staff. Among other functions, the holder of this role is supported by an intelligence coordination unit with representatives from relevant authorities. Both the Ministry of Defence and the Ministry for Foreign Affairs also have functions for intelligence coordination. The Ministry of Justice has a close and regular dialogue with the Swedish Security Service.

The Government's management and coordination of intelligence and security issues needs to be strengthened in a more systemic perspective. Today's more challenging threat environment calls for a more dynamic dialogue between the Government, the Government Offices and the intelligence and security services.

A public national intelligence strategy should be developed, based on the National Security Strategy, to outline the Government's priorities towards a broader national intelligence community.

In conclusion, Sweden's security policy has undergone fundamental changes since the end of the Cold War. Sweden gave up its policy of neutrality by joining the EU in 1995. And its military non-alignment was abandoned when Sweden joined NATO in 2024. Sweden's military defence is in a period of rapid and considerable expansion. The civilian total defence structures are being reformed and upgraded.

Further developing and future-proofing the Swedish intelligence community into a world-class professional system is a crucial part of the fundamental strengthening of Sweden's security.

Annex covering more detailed proposals made by the Inquiry

Proposals aimed at strengthening the Swedish intelligence community

A national intelligence strategy should be developed to contribute to stronger anchoring and broader interfaces between government intelligence activities and the total defence structures.

New forms of interaction between intelligence agencies and the business community need to be strengthened to enhance national security and resilience.

State and private venture capital need be mobilised to stimulate research and innovation to develop capabilities of intelligence and security services.

An inter-agency council for intelligence research and training should be established.

A national intelligence research programme should be established at the Swedish Defence University.

(Chapter 10.)

Human resources

The Swedish intelligence and security services should be encouraged to further develop common working methods and functions within the field of human resources.

The Swedish Defence University should be tasked with preparing a proposal for a joint government research-based training platform. The long-term goal should be an intelligence academy developed in Nordic cooperation.

A dedicated Intelligence Ombudsman should be established.

The Swedish Armed Forces Language School at the Swedish Armed Forces Intelligence and Security Centre should be developed into a national resource, particularly as regards language training in Russian and Chinese.

The training of non-commissioned officers in intelligence and security issues at the Swedish Defence University should be reintroduced.

(Chapter 11.)

Evaluation of intelligence activities

A function for the evaluation of the overall intelligence system should be considered. One option could be FOI, possibly in collaboration with the Swedish Defence University. Another option could be the Swedish Defence Analyses Agency (MTFA).

(Chapter 12.)

Democratic oversight and control

The relevant institutions and government agencies for democratic oversight and control seem to function well.

Considering the growing workload of the intelligence and security services and rapid technological advances, new demands are being placed on supervisory bodies.

(Chapter 13.)

Legal consequences of the Inquiry's proposals

The establishment of a new civilian agency for foreign intelligence will lead to a number of necessary changes in legal instruments.

A dedicated law for the processing of personal data is necessary for the new authority to operate.

The Swedish Armed Forces should continue to be subject to the Defence Intelligence Act (the Act on Foreign Intelligence as proposed by the Inquiry). The Swedish Armed Forces should remain one of the government agencies subject to the Signals Intelligence Act.

The legal basis for sharing data on joint digital platforms between different government agencies need to be investigated further.

An increased flow of information within and between government agencies and actors in total defence structures and other relevant areas, for example the business sector, will strengthen national security. Conditions for tasking and sharing of intelligence with a lower level of classification within these structures need to be investigated further.

(Chapter 14.)

Resource implications of the Inquiry's proposals

The Inquiry's proposals will raise the level of ambition for Sweden's intelligence and security system. A new civilian foreign intelligence agency will be set up *inter alia* by transferring tasks and capabilities from MUST within the Swedish Armed Forces.

There is an overall need for increased cooperation within the intelligence and security services and between the Government and the intelligence and security services. This will require additional resources. Such increased cooperation would improve Sweden's overall security situation.

(Chapter 15.)

DEL 1

Bakgrund och omvärldsutveckling

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningens uppdrag

Underrättelseutredningens uppdrag är att göra en översyn av de nationella underrättelseresurser som har som huvuduppgift att stödja regeringen i genomförandet av utrikes-, försvars-, och säkerhetspolitiken samt i övrigt för kartläggning av hot mot Sveriges säkerhet.

Detta kapitel inleds med en översiktlig beskrivning av underrättelseverksamheten i Sverige och de huvudsakliga aktörerna inom underrättelse- och säkerhetstjänsten. Vidare kommenteras aktuella politiska styrsignaler med bäring på uppgifterna i direktiven. (Se bilaga 1.) Utredningen redovisar även några begrepp och vilka avgränsningar som gjorts. Avslutningsvis redovisas hur utredningen bedrivit arbetet samt hur betänkandet är upplagt.

1.1.1 Underrättelseverksamhetens mål och syfte

Den svenska säkerhetspolitikens mål och inriktning är styrande för underrättelseverksamhetens struktur och uppdrag. Mot bakgrund av vår geografi och historia är de grundläggande underrättelsebehoven på ett övergripande plan till stor del desamma över tid. Dock lämnade Sverige neutralitetspolitiken genom EU-medlemskapet 1995 och alliansfriheten genom medlemskapet i försvarsalliansen Nato 2024.

De myndigheter som bedriver underrättelseverksamhet för nationella behov ska stödja regeringen i att bedriva utrikes- försvars- och säkerhetspolitiken samt i övrigt kartlägga hot mot landet. Den inre och yttre säkerheten utgör två av statens kärnuppgifter. Att stödja regeringen i denna verksamhet där staten har monopol skiljer dem från andra förvaltningsmyndigheter och ställer särskilda krav på hur

detta beslutsstöd utformas. Säkerhetspolisens säkerhetsunderrättelseverksamhet används primärt inom den egna organisationen för att reducera säkerhetshot och sårbarheter. Vidare behöver underrättelse- och säkerhetstjänsterna ta särskild hänsyn till säkerhetspolitiska konsekvenser av verksamheten.

Underrättelseverksamhet genomförs genom att systematiskt samla in, bearbeta och analysera information i syfte att delge underrättelser till olika uppdragsgivare. Underrättelsetjänstens syfte är att ge beslutsfattare förvarning och ett bättre kunskapsläge till stöd för eventuella beslut om åtgärder. Man brukar tala om att ge beslutsfattare informationsövertag i ett visst skeende eller situation.

Underrättelseverksamhetens värde ligger i det kompletterande mervärde som uppstår genom unik kompetens och tillgång till exklusiva källor och metoder. Verksamheten ska därmed vara inriktad på hot med avgörande betydelse för Sveriges säkerhet eller har allvarlig påverkan på Sverige och svenska intressen.

Underrättelserna ska svara mot uppdragsgivarnas underrättelsebehov. För att möta behoven är det mest effektivt att verksamheten inriktas av den huvudsakliga behovsställaren.[1] Efterfrågade underrättelser, i användbart format och i rätt tid, kan bidra till att stärka nationell säkerhet och samhällets motståndskraft. Den sammanvägda säkerhetspolitiska analysen sker i Regeringskansliet (RK).[2]

Inhämtning av information och underrättelser bedrivs med olika metoder; genom öppna källor, teknisk- och personbaserad inhämtning samt partnersamarbete. Inhämtning genom dolda och/eller konspirativa metoder innebär att metoder, källor och den information som inhämtas, har högt skyddsvärde och omges därför av en hög grad av sekretess.

Legitimitet och demokratisk förankring av denna verksamhet, som bedrivs utan närmare insyn från allmänheten, sker genom särskilda tillståndsförfaranden och insyns-, och kontrollorgan.

[1] SOU 1999:37 *Underrättelsetjänsten – en översyn.*

[2] ”Försvarsunderrättelseverksamheten utgör en av flera viktiga delar av Sveriges samlade förmåga till säkerhetspolitisk analys. Den sammanvägda säkerhetspolitiska bedömningen som baseras på såväl försvarsunderrättelser som diplomatisk rapportering, information från Säkerhetspolisen med flera sker i Regeringskansliet.” Ur prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030.*

1.1.2 Underrättelse- och säkerhetstjänstens aktörer i Sverige

Den underrättelseverksamhet som är inriktad mot yttre hot och i övrigt på främmandes staters och andra utländska aktörers förhållanden bedrivs av Försvarets radioanstalt (FRA), Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) inom Försvarsmakten, Försvarets materielverk (FMV) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). En särskild lagstiftning styr denna underrättelseverksamhet som är inriktad på yttre hot och utländska förhållanden: Lag (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet. Verksamheten som bedrivs benämns därför försvarsunderrättelseverksamhet.

Regeringen beslutar om försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning och vilka övriga myndigheter som, inom ramen för denna inriktning, har rätt att beställa underrättelser för sina behov av ovan nämnda myndigheter, dvs. ge en närmare inriktning. Vad beträffar den närmare inriktningsrätten av FRA regleras det i lag. Regeringens inriktning av verksamheten måste även förhålla sig till den så kallade ändamålskatalogen.[3]

Inom Försvarsmakten bedrivs militär underrättelse- och säkerhetstjänst på olika nivåer; strategisk, operativ och taktisk. Must har funktionsansvaret för denna samlade verksamhet inom Försvarsmakten.

Säkerhetspolisen är Sveriges nationella säkerhetstjänst. Säkerhetspolisen har därmed det yttersta ansvaret för att kartlägga, avslöja och reducera säkerhetshotande verksamhet mot landet och dess skyddsvärda verksamheter.

Andra viktiga bidragsgivare till den samlade underrättelseverksamheten är bland andra Polismyndigheten/Nationella operativa avdelningen (Noa), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF), Kustbevakningen (KBV), Inspektionen för strategiska produkter (ISP) och Tullverket.

[3] Lag (2008:717) om Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, där det i 4 § står: ”inriktning av signalspaning får anges endast av regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten.” Ändamålskatalogen regleras i signalspaningslagens portalparagraf, 1 §.

1.1.3 Ett försämrat säkerhetsläge påverkar uppdraget

Översynen av den svenska underrättelseverksamheten sker mot bakgrund av ett skärpt säkerhetsläge och en alltmer komplex hotbild som för regeringen och andra uppdragsgivare innebär ett förändrat och växande behov av underrättelser. Samtidigt pågår en snabb teknisk utveckling som förändrar förutsättningarna för att bedriva underrättelseverksamhet. Vidare har Sverige bytt säkerhetspolitisk hemvist och är sedan mars 2024 medlem i Nato.

Utredningens uppdrag är att belysa dessa behov samt att lägga förslag hur de bättre kan tillgodoses.

Direktiven betonar särskilt underrättelseverksamhetens förmåga att lämna en samlad bild av hoten mot svensk säkerhet och därmed behovet av fördjupad samverkan mellan de olika myndigheterna. Utredningens förslag ska, enligt direktiven, säkerställa ett effektivt och sammanhållet underrättelsesystem. Utredningen har således antagit ett systemperspektiv med målsättningen att främja en helhetssyn på svensk underrättelseverksamhet.

Under utredningens gång har säkerhetsläget skärpts ytterligare. Statsministern har beskrivit den säkerhetspolitiska utvecklingen som att vi rör oss högre upp på en konfliktskala där det inte råder fred men inte heller krig.[4] Underrättelsemyndigheterna verkar i hela konfliktskalan och ska ha förmågan att stödja, hantera och rapportera kring allvarliga händelser och kraftiga påtryckningar.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina visar att konflikter om territorium med användning av militära medel åter är en realitet i Europa. Regeringen konstaterar därför att ett väpnat angrepp mot Sverige eller våra allierade i Nato inte kan uteslutas.[5] Sverige ska, tillsammans med våra allierade, aktivt motverka Rysslands möjligheter att göra oss skada.[6]

Hur det allvarliga säkerhetsläget påverkar den samlade underrättelseförmågan har fångats upp i olika politiska styrsignaler. En Nationell säkerhetsstrategi har antagits som säger att:

> Effektiv ledning på nationell nivå kräver en samlad tvärsektoriell lägesuppfattning. […] Underrättelse- och säkerhetstjänsternas förmåga är central. Det behövs nära dialog mellan de olika aktörerna, ett helhets-

[4] Statsminister Ulf Kristerssons tal på Folk och Försvars rikskonferens i Sälen, 12 januari 2025.
[5] Prop. 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025–2030*.
[6] Utrikesminister Maria Malmer Stenergards tal på Folk och Försvars rikskonferens i Sälen den 12 januari 2025.

> perspektiv på yttre och inre hot, och fokus på att omsätta underrättelser till agerande.[7]

Utredningen har bedrivit arbetet parallellt med den största omläggningen av de svenska säkerhetsstrukturerna i modern tid. En totalförsvarsproposition har beslutats i riksdagen med utgångspunkt i att både det militära och civila försvaret ska dimensioneras för ett värsta scenario – kriget. Samtidigt har potentiellt säkerhetshotande verksamhet i form av s.k. hybridhot[8] hamnat i fokus:

> att stater i större utsträckning än tidigare använder sig av olika typer av antagonistiskt agerande som kan användas i stället för, i kombination med, eller som förberedelse till militärt våld. […] Detta gör det svårt att dra en gräns mellan inre och yttre säkerhet samt mellan militära och icke-militära hot, vilket kräver ett nära samarbete mellan samtliga underrättelse- och säkerhetstjänster oavsett om de är satta att hantera yttre eller inre hot. Den nationella samverkan behöver därför fortsatt fördjupas.[9]

Beträffande vikten av att tillgodogöra sig teknikens möjligheter i syfte att utveckla sin förmåga att bemöta och reducera hot noteras att:

> … de tekniksatsningar som görs inom underrättelseområdet bör utformas på ett sätt som möjliggör och underlättar myndighetssamverkan inom totalförsvaret och snabbare delgivning till uppdragsgivarna. Regeringens bedömning är att det för underrättelse- och säkerhetstjänsterna är helt centralt att kunna tillgodogöra sig den tekniska och digitala utvecklingen för att bibehålla och utveckla sin operativa förmåga.[10]

Sveriges internationella bi- och multilaterala partnerskap, inklusive EU och Nato, utgör en central del av vår samlade underrättelseförmåga:

> … att internationella samarbeten är viktiga på underrättelseområdet och bör fortsätta att utvecklas. […] egna relevanta underrättelser att bidra med och att vi bygger långsiktiga och tillitsfulla relationer. Det internationella underrättelsesamarbetet är också betydelsefullt för att

[7] Skr. 2023/24:163 *Nationell säkerhetsstrategi.*
[8] Hybridhot innefattar både konventionella och icke-konventionella metoder, såsom ekonomiska och militära verktyg, samt cyber- och informationsoperationer. Dessa syftar till att skapa osäkerhet och splittring hos motståndaren så att det blir svårt att identifiera och reagera effektivt på hotet.
[9] Prop. 2024/25:34.
[10] Prop. 2024/25:34.

underbygga och stärka de säkerhetspolitiska samarbeten som Sverige ingår i.[11]

1.1.4 Begrepp och avgränsningar i betänkandet

I detta betänkande används genomgående *underrättelsetjänst* eller *underrättelseverksamhet* för mer allmänna resonemang om den nationella verksamheten, alltså omfattande såväl försvarsunderrättelseverksamhet som nationell säkerhetsunderrättelsetjänst. Även om Must formellt inte är en självständig myndighet används de generiska uttrycken *underrättelse- och säkerhetstjänsterna* eller *underrättelsemyndigheterna.*

Enligt direktiven är det Säkerhetspolisens säkerhetsunderrättelseverksamhet som ska omfattas av översynen. Utredningen har därför avgränsat bort Säkerhetspolisens säkerhetsskyddsverksamhet, personskyddsverksamheten och tillsynsansvaret.[12]

Utifrån samma resonemang avgränsas säkerhetsskyddsverksamheten vid Försvarsmakten/Must, inklusive tillsynsuppgifter inom försvarssektorn samt totalförsvarsuppgifterna inom krypto och signalskydd, bort. [13]

Utredningen belyser inte heller berörda myndigheters eget säkerhetsskydd.

Uppdraget enligt direktiven omfattar främst den strategiska nivån, det vill säga stödet till beslutsfattande på nationell nivå. Utifrån den militära hotbilden finns emellertid ett behov av att belysa förutsättningarna för den militär underrättelse- och säkerhetstjänsten på alla nivåer inom Försvarsmakten. (Se kapitel 7.)

Direktiven anger vidare att underrättelseverksamheten vid Polismyndigheten, Tullverket, KBV med flera myndigheter inte ingår i uppdraget. Som framgår ovan spelar en grupp myndigheter viktiga roller inom underrättelseverksamheten och bidrar till att stärka Sveriges säkerhet. Underrättelsebehoven för en bred krets myndigheter och andra relevanta aktörer diskuteras i kapitel 5.

Det finns andra verktyg i statlig regi för inhämtning om utländska förhållanden än den verksamhet som bedrivs inom underrättelse- och säkerhetstjänsterna. Utrikesförvaltningen, dvs. Utrikesdeparte-

[11] Prop. 2024/25:34.
[12] Förordning (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen.
[13] Förordning (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten.

mentet (UD), ambassader och övriga representationer, bidrar med diplomatisk verksamhet och omfattande rapportering om omvärldsutvecklingen. Även försvarsattachéorganisationen inom Försvarsmakten har i uppdrag att rapportera om andra länders militär- och försvarspolitiska utveckling. Det arbete som svenska diplomater och försvarsattachéer genomför sker med öppna metoder och inom ramen för de internationella avtal och konventioner som reglerar deras uppdrag. Utredningen har valt att inte närmare belysa dessa verksamheter men konstaterar att den senaste översynen av försvarsattachéorganisationen gjordes 2010.[14]

1.2 Utredningens arbete

Regeringen fattade beslut om utredningens direktiv 26 oktober 2023. (Se bilaga 1.) Beslut om tilläggsdirektiv fattades 12 september 2024. (Se bilaga 2.) Utredningen har antagit namnet Underrättelseutredningen.

Utredningens arbete inleddes i november 2023. Sakkunniga och experter förordnades 27 februari 2024. Utredningen har hållit sex möten med sakkunniga och experter. Därutöver har enskilda möten hållits med sakkunniga och experter.

Utredningen har genomfört ett stort antal besök vid FRA och Must samt vid Säkerhetspolisen. Därutöver har möten och intervjuer genomförts med företrädare för regeringen, RK, myndigheter, organisationer, näringsliv och akademi samt enskilda befattningshavare i departement och myndigheter. I vissa fall gäller det även tidigare befattningshavare. Utredningen har vidare samordnat sig med Utredningen om översyn av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet samt Utredningen om Säkerhetspolisens informationshantering.[15]

Under arbetets gång har utredningen tagit del av sekretessbelagd information. Till exempel har utredningen läst viss underrättelserapportering och deltagit i muntliga föredragningar för att bättre förstå verksamheten samt kunna bedöma kvalitet och mervärde. Utredningen har särskilt studerat underrättelserapporteringen

[14] Ds *Översyn av vissa aspekter på försvarsattachéorganisationen* (Per Anderman, 2010-12-16).
[15] Nämnda utredningar har till regeringen överlämnat följande betänkanden: SOU 2024:59 *Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning* samt SOU 2025:49 *Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.*

i samband med den ryska uppmarschen mot Ukraina under 2021 och inledningen av 2022. Ett antal intervjuer med individer på centrala funktioner under denna period har också genomförts. (Se kapitel 2 och 7.)

Av direktiven framgår att utredningen ska belysa utvecklingen i jämförbara länder. Ett antal resor till relevanta länder har genomförts Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Tyskland och Amerikas förenta stater (USA). Utredningen har även genomfört besök vid EU:s respektive Natos högkvarter i Bryssel. (Se kapitel 4.)

1.2.1 Utredningens betänkande

Utredningens betänkande består av tre delar. I den inledande redovisas framväxten av det svenska underrättelse- och säkerhetstjänstsystemet, omvärldsutvecklingen samt ett kapitel med internationell utblick. I den andra delen återfinns utredningens översyn utifrån huvuduppgifterna i direktiven. Den tredje delen av betänkandet inleds med en sammanfattande syntes om behovet av en reformerad underrättelseverksamhet. Därefter följer utredningens förslag och rekommendationer. Ett antal frågor som rör förutsättningarna för verksamheten diskuteras i separata kapitel, däribland personalfrågor, utvärdering, demokratisk insyn och kontroll samt rättsliga och resurskonsekvenser av utredningens förslag.

I detta betänkande har omsorg lagts vid att inte lämna ut sådan information som exponerar det svenska underrättelsesystemets förmåga och skyddsvärden. Samtidigt är betänkandet avsett att vara öppet och offentligt. Det föreligger ett legitimt krav från allmänheten och det demokratiska systemet på viss transparens kring hur underrättelseverksamheten i Sverige bedrivs.

Avslutningsvis konstateras att vi under utredningens gång har haft möjlighet till samtal med olika relevanta organisationer och aktörer, vilket lett till dialog om förändringsbehov på flera olika nivåer och förväntningar på ökad öppenhet kring verksamheten i underrättelse- och säkerhetstjänsterna. Förslagen i vårt betänkande syftar därvidlag till att starta en reformprocess som kommer att kräva fortsatt engagemang och resurser under många år framöver.

2 Framväxten av svensk underrättelse- och säkerhetstjänst

2.1 Inledning

Huvudsyftet med kapitlet är att ge en historisk återblick och teckna en bild av underrättelse- och i viss mån säkerhetstjänstens utveckling med fokus på perioden 2000–2022. Resursutveckling återfinns i bilaga 3.

Det svenska underrättelse- och säkerhetstjänstssystemet har successivt utvecklats och funnit sin organisatoriska form utifrån förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön; från efterkrigstiden och det kalla krigets spänningar till en säkerhetspolitisk miljö präglad av en ökad globalisering, terrorism, spionage, cyberhot och otillbörlig informationspåverkan och i dagsläget ett fullskaligt krig i vårt närområde.

Den svenska underrättelsetjänsten har utretts mer samlat vid två tillfällen: 1974–76[1] och 1996–99[2] samt i en mer begränsad översyn 2005.[3] Försvarets radioanstalt (FRA) som underrättelseorganisation har utretts vid ett tillfälle 2003[4] och därefter ett antal gånger med fokus på uppdatering av lagstiftningen.[5] Säkerhetstjänstens verksamhet har utretts bland annat efter mordet på statsminister

[1] SOU 1976:19 *Den militära underrättelsetjänsten*.
[2] SOU 1999:37 *Underrättelsetjänsten – en översyn*.
[3] Ds 2005:30 *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet*.
[4] SOU 2003:30 *Försvarets radioanstalt – en översyn*.
[5] Prop. 2006/07:46 *Personuppgiftsbehandling hos Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt*; prop. 2006/07:63 *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet*; prop. 2008/09:201 *Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning*; prop. 2011/12:179 *Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet*; prop. 2018/19:96 *Polisens tillgång till underrättelser från Försvarets radioanstalt*; prop. 2020/21:224 *Behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten och Förvarets radioanstalt*; prop. 2023/24:136 *Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – åtgärder med anledning av Europadomstolens dom*.

Olof Palme,[6] av säkerhetstjänstkommissionen 1999[7] samt inför att Säkerhetspolisen blev en egen myndighet 2015.[8] De svenska underrättelse- och säkerhetstjänsterna har aldrig tidigare utretts i ett sammanhang.

2.2 Historisk tillbakablick

Under efterkrigstiden och det kalla kriget hade Sverige huvudsakligen ett militärt fokuserat underrättelsesystem som skulle bidra till en trovärdig avskräckning och ge förvarning som kunde förbereda Sverige för ett eventuellt anfall från Sovjetunionen/Warszawapakten. Det handlade dels om att följa yt- och luftläget i Östersjön, dels att följa Sovjetunionens och Warszawapaktens militära planering och förmågeutveckling. Här spelade FRA en avgörande roll.

I Försvarsmakten fanns inom försvarsstaben en underrättelsefunktion med analytisk kompetens samtidigt som underrättelsetjänst bedrevs vid försvarsgrenarna: armén, marinen och flyget. Dessutom fanns en mindre enhet, T-kontoret, sedermera ombildad till IB, som opererade med stor sekretess. IB bedrev inhämtning med särskilda metoder, såväl personbaserad inhämtning som partnersamarbete med utländska underrättelsetjänster. Att partnersamarbetet hanterades under stor sekretess var en direkt följd av Sveriges militära alliansfrihet.

[6] SOU 1987:14 och SOU 1987:72 *Juristkommissionens rapport om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme*, SOU 1988:18 *Rapport av parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme*, Betänkande (1988/89:KU30) med anledning av granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, SOU 1988:16 *SÄPO: Säkerhetspolisens inriktning och organisation, delbetänkande*, SOU 1990:51 *Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet*, SOU 1989:1, *Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme*, SOU 1988:16, *SÄPO – Säkerhetspolisens inriktning och organisation* ligger till grund för Prop. 1988/89:108 *Om Säkerhetspolisens inriktning och organisation m.m.*

[7] Säkerhetstjänstkommissionen (Ju 1999:09).

[8] SOU 2012:77 *En tydligare organisation för Säkerhetspolisen*.

2.2.1 Översyn av den militära underrättelsetjänsten 1974–1976

1974 års underrättelseutredning tillsattes efter den så kallade IB-affären 1973 och överlämnade sitt betänkande 1976.[9] Det journalistiska arbetet avslöjade att en del av den militära underrättelsetjänsten (IB) hade bedrivit hemlig inrikes övervakning och registrering av svenska medborgares politiska åsikter,[10] vilket väckte stark kritik och debatt om underrättelsetjänstens roll i ett demokratiskt samhälle. Utredningen tillsattes för att granska den militära underrättelsetjänstens funktion, organisation och verksamhet, samt att föreslå riktlinjer för framtiden. Vidare skulle utredningen föreslå åtgärder för att säkerställa att underrättelsetjänsten bedrevs inom ramen för demokratiska principer och rättssäkerhet.

Utredningen konstaterade att kostnaden för den svenska underrättelsetjänsten uppgick till 100 miljoner kronor budgetåret 1974/75 varav FRA kostade 80 miljoner kronor. Detta motsvarade en procent av kostnaderna för hela det militära försvaret.[11]

Vidare betonade utredningen vikten av att definiera den militära underrättelsetjänstens uppgifter och ansvarsområden för att undvika framtida överskridanden av mandat. Det föreslogs att verksamheten strikt skulle inriktas på yttre militära hot och inte omfatta inrikes övervakning av politiska grupper eller individer. För att säkerställa att underrättelsetjänsten opererade inom lagens ramar och med respekt för medborgerliga fri- och rättigheter rekommenderades inrättandet av en oberoende nämnd med parlamentarisk sammansättning med uppgift att övervaka underrättelsetjänstens verksamhet och rapportera direkt till regeringen och riksdagen. Detta ledde till inrättandet av försvarets underrättelsenämnd (FUN).[12]

Vissa underrättelsemetoder, särskilt de som innebar intrång i individers privatliv, skulle regleras och endast få användas under specifika och väl definierade omständigheter. Detta för att balansera behovet av nationell säkerhet med skyddet av individens integritet.

För att förebygga framtida överträdelser betonades även vikten av att utbilda personal inom underrättelsetjänsten i etiska frågor

[9] SOU 1976:19.
[10] SOU 1976:19.
[11] SOU 1976:19.
[12] Prop. 1975/76:189 *med förslag om insyn i och kontroll av den militära underrättelsetjänsten, m.m.*

och medvetandegöra dem om de juridiska och etiska ramar inom vilka de förväntades arbeta.

1974 års utredning konstaterade vidare att Sverige, vid den tidpunkten, hade behov av en välordnad och effektiv underrättelsetjänst som ett led i ett stärkt totalförsvar, som syftade till att upprätthålla vår neutralitet.[13] Den framhöll att den militära underrättelsetjänsten var en del av Försvarsmakten och det därmed var naturligt att överbefälhavaren (ÖB) bestämde och närmare inriktade arbetsuppgifterna.[14] Resonemang kring behovet av en allmän civilt betonad utrikes underrättelsetjänst, för att förse den politiska ledningen med underrättelser om andra staters förhållanden, diskuterades inte.

Regeringen bekräftade senare utredningens slutsatser att tidig förvarning mot vårt land förutsätter en effektiv och ständigt verksam underrättelsetjänst samt att denna bör fokusera på vårt närområde. För information om förhållanden utanför närområdet hänvisades till utrikesförvaltningen.

Samordningen av totalförsvarsfrågor inom Regeringskansliet (RK) låg vid den här tiden på försvarsministern och för detta ändamål biträddes han av en samordningsavdelning. En särskild kontaktman samverkade med försvarsstaben i fråga om aktuellt underrättelseläge och den löpande uppföljningen av underrättelserapportering.

2.2.2 Översyn av Säkerhetspolisen 1988–1990

Säkerhetspolisen kom att granskas av flera instanser som ett led i efterspelet av mordet på statsminister Olof Palme.[15] Säkerhetspolisens inriktning och organisation granskades av en kommitté ledd av tidigare statsrådet Carl Lidbom. Regeringens slutsatser blev att det även framgent skulle finnas en säkerhetspolis inom Rikspolisstyrelsen inriktad mot kontraspionage, terrorismbekämpning, åtgärder mot subversiv verksamhet och säkerhetsskydd, nu med en egen chef på verkschefsnivå. Vidare skulle regeringen i ett separat regleringsbrev till Säkerhetspolisen lägga fast riktlinjer för verksamheten. Vidare föreslogs att den parlamentariska förankringen

[13] SOU 1976:19.
[14] SOU 1976:19.
[15] SOU 1987:14 och SOU 1987:72, SOU 1988:18, 1988/89:KU30, SOU 1988:16, SOU 1990:51 *Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet*, SOU 1989:1 *Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme*, SOU 1988:16, prop. 1988/89:108.

skulle förstärkas. Resultatet blev att Säkerhetspolisen, parallellt med regleringsbrevet till Rikspolisstyrelsen, fick en separat säkerhetspolitisk inriktning som stämdes av med riksdagen. En ordning för regelbunden muntlig dialog etablerades mellan Säkerhetspolisen och Justitiedepartementet, som består än i dag.

2.3 Ny säkerhetspolitisk miljö efter kalla krigets slut

Under 1990-talet förändrades hotbilden mot Sverige i grunden. Underrättelsetjänstens inriktning blev en funktion av omläggningen av den svenska försvars- och säkerhetspolitiken som genomfördes under 90- och 00-talen. Neutralitetspolitiken övergavs och ersattes med solidaritetspolitiken med grund i EU-medlemskapet. Under 90-talet formulerades grunderna för avvecklingen av totalförsvaret inklusive det civila försvaret. Kraven på Försvarsmakten att försvara Sverige mot väpnat angrepp urholkades och ersattes med ett insatsförsvar med förutsättning för framtida anpassning. Försvarsbudgeten krympte kraftigt under denna period.

I och med det kalla krigets slut inträffade ett nytt skede i svensk säkerhetspolitik. Under 1990-talet startade en diskussion hur det förändrade omvärldsläget skulle påverka inriktning och omfattning av vår underrättelsetjänst. En frågeställning rörde huruvida underrättelsetjänsten borde omfatta ett bredare spektrum vid sidan av de militära frågorna: däribland politik, ekonomi, ekologi, spridning av massförstörelsevapen, terrorism, etniska konflikter, teknisk utveckling och internationell brottslighet.

Vidare diskuterades hur man skulle kunna stärka den politiska styrningen och samordningen av underrättelse- och säkerhetstjänsternas verksamhet. Ett förslag var att bilda ett nytt underrättelseverk som skulle samla all utrikesunderrättelseverksamhet med undantag för signalspaningen, men de institutionella trögheterna ansågs för starka. Ett kompromissalternativ som diskuterades var inrättandet av ett civilt nationellt underrättelsekontor som en särskild myndighet under eller inom Statsrådsberedningen (SB). Det fanns diskussioner om att detta kontor skulle utgöra ett centralt utvärderings- och analysorgan med uppdrag att göra egna analyser på grundval av det material som tjänsterna producerade och som berörde Sveriges säkerhetspolitik. En annan tanke var att skapa ett råd

för säkerhetsfrågor med statsministern som ordförande, en underrättelseberedning i RK för att ta fram underrättelsebehov och underlag till regeringen, en underrättelsekoordinator tillika chefstjänsteman i RK samt ett underrättelsekansli i SB att bistå denne. Ett fåtal av dessa idéer omhändertogs av den efterföljande underrättelsekommittén.

2.3.1 Översyn av underrättelsetjänsten 1996–1999

1996 års underrättelsekommitté, ledd av justitierådet Johan Hirschfeldt, redovisade sina förslag i betänkandet *Underrättelsetjänsten – en översyn*.[16] Utgångspunkten var vilken roll underrättelsetjänsten borde spela i den förnyelse av totalförsvaret som riksdagen beslutat om 1996 ”från invasionsförsvar till anpassningsförsvar”.[17] Utredningen syftade till att anpassa underrättelsetjänstens uppgifter, ledning och struktur till den förändrade säkerhetspolitiska miljön efter kalla krigets slut.

Ett genomgående tema i betänkandet är hur underrättelsetjänsten behöver anpassas för att möta skiftet från statiskt militära hotbilder till att möta en omvärld präglad av avspänning, globalisering och internationella militära insatser, bland annat mot bakgrund av erfarenheter från insatser på Balkan. Underrättelsetjänstens traditionella uppgift, att ge förvarning om militär invasion, hade hamnat i bakgrunden och skapat en påtaglig förskjutning från ett real- och närtidsbehov till mer långsiktiga behov av strategisk förvarning och en bredare säkerhetspolitisk underrättelserapportering.

Underrättelsetjänsten borde lägga större vikt vid information om långsiktiga utvecklingstendenser och förändringar inom politiska, ekonomiska och militära områden av betydelse för Sveriges säkerhet. Nya hot och risker inom ramen för ett vidgat säkerhetsbegrepp skulle också uppmärksammas: ekonomiska kriser, försörjningskriser, ekologiska hot, nationalism, etniska och religiösa konflikter, gränsöverskridande brottslighet och terrorism samt flykting- och migrationsutmaningar.

Underrättelsekommittén konstaterar vidare att det ligger i underrättelsetjänstens natur att den är underordnad den som i första hand

[16] SOU 1999:37.
[17] Prop. 1995/96:12 *Totalförsvar i förnyelse* och prop. 1996/97:4 *Totalförsvar i förnyelse – etapp 2*.

har behov av den information som tjänsten ska ge. Vidare bedömde kommittén att den ordning som tidigare funnits, att regeringen styr den militära underrättelsetjänsten genom en enkel målformulering till ÖB, inte längre fungerade mot bakgrund av den breddade hotbilden. Kommittén föreslog dock inga förändringar i underrättelsetjänstens grundorganisation eller dess ledning. Kraven på en bredare och koordinerande strategisk underrättelsefunktion skulle i stället tillgodoses genom andra reformer, nämligen genom tillskapandet av en styrgrupp och ett samordningssekretariat i RK samt att regeringens roll som inriktare av verksamheten tydliggjordes.

2.4 Utvecklingen av försvarsunderrättelseverksamheten

2.4.1 Försvarsunderrättelselagen

Som framgår ovan fanns ingen specifik lag för den underrättelseverksamhet som bedrevs inom Försvarsmakten och FRA. I stället reglerades verksamheten genom allmänna riktlinjer, regeringsbeslut och instruktioner till de ansvariga myndigheterna. Dessa styrdokument gav inga tydliga begränsningar eller regler för verksamheten. Underrättelsekommittén framhöll att frånvaron av en specifik lagstiftning därför bidrog till osäkerhet om verksamhetens legitimitet och gränser. Med en särskild lag om underrättelseverksamheten skulle därför en enhetlig, transparent och rättssäker struktur skapas som skyddade både rikets säkerhet och medborgarnas rättigheter. Argumenten handlade om ökad rättssäkerhet, förbättrade möjligheter till demokratisk insyn och kontroll, tydligare rättslig grund för samarbetet med andra länder samt att det skulle stärka allmänhetens förtroende.

Underrättelsekommitténs förslag ledde till lag (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet (Försvarsunderrättelselagen) och till en tydligare styrning av verksamheten.[18] Lagen anger gränserna för verksamheten och att det faller på regeringen att besluta om den löpande inriktningen. Utredningen fann att det inte krävdes en lagstiftning för att reglera verksamheten men ville med förslaget skapa större legitimitet och demokratisk förankring givet verksamhetens

[18] Prop. 1999/00:25 *Lag om försvarsunderrättelseverksamhet.*

vikt. Begreppet försvarsunderrättelser var en innovation som skulle svara upp mot det breda säkerhetsbegreppet, och innefattade underrättelsetjänst till stöd för såväl det civila som det militära försvaret i fred, beredskap och krig. Begreppet illustrerar att underrättelsetjänsten, som tidigare enkom skulle stödja det militära försvaret nu även skulle stödja utrikes- försvars- och säkerhetspolitiken, delta i internationellt säkerhetssamarbete och även i att stärka samhällets samlade förmåga att förebygga och möta svåra påfrestningar i fred. Den verksamhet som skulle bedrivas med stöd i lagen benämndes *försvarsunderrättelseverksamhet.* När lagen infördes syftade prefixet *försvars-* främst till att skapa åtskillnad till polisiär verksamhet, t.ex. kriminalunderrättelsetjänst.[19] Det var dock tydligt att både det militära och civila försvaret skulle omfattas av begreppet, dvs. en verksamhet som skulle stödja totalförsvaret både i fred, höjd beredskap och krig. Prefixet *försvars-* har skapat viss otydlighet kring mål och syfte med verksamheten. (Se kapitel 14.)

2.4.2 Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) bildas och får nya uppdrag

Den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) bildades 1994 genom en omorganisation inom Högkvarteret. Den militära säkerhetstjänsten, underrättelseanalysen samt kontoret för särskild inhämtning (KSI) organiserades senare inom Must som separata kontor. Verksamheten bedrevs inom ÖB:s uppdrag att bedriva militär underrättelse- och säkerhetstjänst. Rapporteringen av underrättelser gick dock även till regeringen och Regeringskansliet. Rekrytering av civila analytiker inleddes för att möta den bredare behovsbilden.

Underrättelsekommittén diskuterar ingående huruvida den militära underrättelsetjänsten (dvs. Must) borde ta sig an även den bredare säkerhetspolitiska rapporteringen.[20] För det första konstaterar kommittén att underrättelsetjänstens roll vad gäller militär bearbetning måste bestå för att säkerställa militärstrategisk förvarning i tillräckligt god tid. Vidare säger kommittén att Sveriges alliansfrihet ställer högre krav på en aktiv underrättelsetjänst att även i fredstid upprätthålla en hög kompetens. Men även den tekniska utvecklingen lyfts fram som en faktor för att bevara förvarnings-

[19] SOU 1999:37.
[20] SOU 1999:37.

eller ”larmklocke”-funktionen. Kommittén drar därmed slutsatsen att det inte fanns grund att föreslå en neddragning av underrättelsetjänstens resurser. Dock ser man inte rätt förutsättningar för att Must ska kunna ta sig an det bredare uppdraget inom säkerhetspolitisk analys vilket, enligt kommittén, skulle kräva principiella överväganden, författningsändringar och särskilda resurser.

Frågan om huruvida Must skulle brytas ut ur Försvarsmakten till en självständig myndighet direkt under regeringen diskuteras också men avfärdades.[21]

I den efterföljande propositionen drar regeringen slutsatsen att den militära underrättelsetjänsten även fortsättningsvis ska fullgöra centrala uppgifter inom Försvarsmaktens grundberedskap.[22] Men regeringen säger också att Must ska kunna stödja olika civila myndigheter med inhämtning och analys av information. Regeringen valde således att inrikta Must, inte bara i de militära frågorna utan även beträffande den nya bredare behovsbilden. Några år senare bekräftar regeringen att de resurser som hittills hade använts för att kartlägga det yttre militära hotet skulle få ett breddat användningsområde eftersom det hos underrättelsemyndigheterna fanns resurser och kompetens.[23]

Samtidigt som regeringens inriktning formaliserades i början av 2000-talet fortsatte ÖB att inrikta Must för Försvarsmaktens militärstrategiska behov. Därmed uppstod ett dubbelkommando i styrningen av Must som består än i dag. Must är således både en militär underrättelse- och säkerhetstjänst samt en civil underrättelsetjänst för kartläggningen av yttre hot och utländska förhållanden. (Se kapitel 7.)

Ett viktigt utfall av denna kompromisslösning blev att Sverige behöll den militära och militärtekniska bearbetningen av ryska stridskrafter samt att FRA fortsatte att stödja Försvarsmakten i bevakningen av yt- och luftläget i närområdet.

[21] SOU 1999:37.
[22] Prop. 99/00:25.
[23] Prop. 2006/07:63.

Kontoret för särskild inhämtning

Underrättelsekommittén fann inga skäl att skilja Must från ÖB:s direkta ledning. Den fann även att det saknades skäl för att ändra KSI:s ställning i förhållande till Must eftersom KSI var helt inriktat på militär underrättelseinhämtning och att en koppling till Must ansågs som lämplig och naturlig.[24] KSI är därför organiserat som en del av Must och lyder under ÖB i vissa frågor. KSI har kontinuerligt utvecklats för att möta en ökad efterfrågan på inhämtning av underrättelser mot den breddade hotbilden. KSI är en nationell resurs som stödjer regeringen och relevanta myndigheter. KSI inhämtar underrättelser som rapporteras till mottagarna. De främsta mottagarna är regeringen och RK, övriga Must, FRA och Säkerhetspolisen. KSI har även utvecklats för att möta de förändrade förutsättningarna för att bedriva underrättelseinhämtning. (Se kapitel 3.)

2.4.3 Regeringens inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten

Av 1 § försvarsunderrättelselagen[25] framgår att det är regeringen som ska bestämma försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning. Den ordinarie myndighetsstyrningens instruktioner, regleringsbrev och särskilda regeringsuppdrag kompletterades med ett årligt regeringsbeslut för att inrikta inhämtning, bearbetning, analys och delgivning till regeringen och Regeringskansliet. De första utgåvorna hade ett brett anslag och en stor geografisk bredd vilket gick i linje med den dåvarande säkerhetspolitiska inriktningen.

Mot bakgrund av den ursprungliga lagens uppdelning i yttre militära hot och därutöver stöd till svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik omfattade regeringens inriktningsbeslut inledningsvis enbart den säkerhetspolitiska behovsbilden. Parallellt gavs Försvarsmakten genom Must ett samordnande uppdrag att inrikta de övriga försvarsunderrättelsemyndigheterna FRA, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Försvarets materielverk (FMV) vad beträffar de militära behoven. Efter översynen av försvarsunderrättelselagen 2008, då yttre *militära* hot togs bort, tog regeringen ansvaret

[24] SOU 1999:37.
[25] Lag (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet.

för den samlade nationella inriktningen av försvarsunderrättelseverksamheten inklusive beslut om vilka myndigheter som skulle ha rätt att ange en närmare inriktning. Vilka myndigheter som får inrikta FRA framgår av lag.[26]

2.4.4 Samordningen av underrättelser inom Regeringskansliet

Ett konkret resultat av Underrättelsekommitténs betänkande,[27] var inrättandet av RK:s samordningssekretariat för säkerhetspolitiska underrättelsefrågor (Sund) 2001. Sekretariatet inrättades som ett departementsövergripande sekretariat placerat i Försvarsdepartementet men under ledning av en senior tjänsteman från Utrikesdepartementet (UD), som var den huvudsakliga mottagaren av underrättelser i RK. Bakom detta fanns en tanke om delat ansvar mellan departementen. Sekretariatet hade till uppgift att löpande följa underrättelseverksamheten, att bedöma underrättelseunderlagets kvalitet samt att bidra till en sammanvägd syn på hot mot landets yttre säkerhet och intressen samt att vara kontaktpunkt med myndigheterna inom försvarsunderrättelseverksamheten. Sekretariatet skulle även verka för att ett regelbundet samråd ägde rum mellan underrättelsetjänsterna och RK och för en adekvat delgivning av, och återkoppling på, rapporteringen. En huvuduppgift för Sund var beredning och samordning av regeringens inriktning.

Sekretariatet skulle även stödja en nyinrättad styrgrupp för säkerhetspolitiska underrättelsefrågor; utarbeta underlag för styrgruppens diskussioner om inriktning och resurssättning av myndigheternas verksamhet och svara för uppföljning av gruppens slutsatser. Styrgruppen bestod av statssekreterarna från SB, UD, Försvars-, Justitie- och Finansdepartementen. Det var också rutin att regelbundet bjuda in ÖB tillsammans med chefen för Must samt cheferna för FRA och Säkerhetspolisen.

Vid behov kunde ytterligare företrädare adjungeras till beredningsgruppens möten, exempelvis från andra departement såsom Finansdepartementet och Miljödepartementet, eller från myndigheter som FOI, FMV, Försvarshögskolan, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk, Kustbevakningen, Rikspolis-

[26] Lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.
[27] SOU 1999:37.

styrelsen, Tullverket och Statens invandrarverk. Tanken bakom styrgruppen var att skapa ett bättre helhetsgrepp för styrningsfrågor, inklusive resursgenomlysning. Styrgruppens verksamhet upphörde kring 2007/2008.

Sund fick i uppdrag att främja kvalitetsutvecklingen inom försvarsunderrättelseverksamheten, föreslå nödvändiga förändringar samt följa underrättelseflödet i enlighet med Sveriges säkerhetspolitiska behov. Fokus låg särskilt på att tillgodose underrättelsebehoven inför och under Sveriges deltagande i internationella krishanteringsinsatser. Frågor rörande rikets inre säkerhet föll dock utanför sekretariatets uppdrag. Trots att det redan då talades om en bredare och alltmer komplex hotbild hölls nationell säkerhet och yttre hot i allt väsentligt åtskilda.

Sekretariatet kom successivt att integreras mer i Försvarsdepartementets arbete och kring 2010 ombildades Sund till en enhet inom Försvarsdepartementet. I denna skepnad fortsatte Sund ha ansvaret för samordning av underrättelsebehoven inom RK och av inriktningsbeslutet samt inkorporerade myndighetsstyrningen av Must (inom FM), FRA, Försvarsunderrättelsedomstolen (FUD) och Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun). Denna ordning kom att bestå till 2023. (Se kapitel 6.)

2.4.5 Samordning av myndigheternas verksamhet

I 2003 års utredning om översyn av FRA konstaterades att behovet av samordning mellan underrättelsemyndigheterna hade ökat men att det trots det inte förekom någon organiserad samverkan i mer etablerade former.[28]

Utredningen föreslog att försvarsunderrättelsemyndigheterna och andra myndigheter med underrättelseuppgifter skulle skapa en särskild samordningsmekanism för sammanvägning och beredning av såväl militär som civil underrättelseinformation. Inom ramen för denna skulle möjlighet ges för samtliga underrättelsefunktioner att diskutera olika metoder eller resurser för inhämtning av information men också för bearbetning och analys av inhämtat underrättelsematerial. Även frågor som berörde ett sammanvägt rapportunderlag borde kunna diskuteras. Ett sådan utvecklad samordningsmekanism kom

[28] SOU 2003:30.

inte till stånd. Berörda myndigheter har dock tagit viktiga steg mot ökad samverkan. Bland annat har vissa tekniska system och gemensamma ledningssamråd utvecklats, i tilltagande grad under de senaste åren.

2.4.6 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet

Efter några år med den nya lagstiftningen och den nya inriktningsmodellen uppstod behov av att genomföra ett antal förändringar med utgångspunkt från förslagen i departementsskrivelsen *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet*.[29] En dimension rörde uppföljningen av 11 september-utredningen,[30] som hade identifierat avgränsningen till yttre *militära* hot som en utmaning för underrättelsetjänstens medverkan i att möta terrorhotet. Resultatet blev att skrivningen i försvarsunderrättelselagen ändrades till att avse *yttre hot* men samtidigt tydliggjordes att det var utländska förhållanden som avsågs. Likaså förtydligades gränsen mellan försvarsunderrättelsetjänst och polisiär verksamhet. Dessutom tillkom tydligare regler för inriktning och rapportering av underrättelser samt förstärkning av funktionerna för tillsyn och kontroll av försvarsunderrättelseverksamheten.

2.4.7 Teknikneutralitet och tillkomsten av signalspaningslagen

FRA hade sedan inrättandet kunnat bedriva signalspaning i etern utifrån principen att ”etern är fri”. Denna utgångspunkt kom, bland annat eftersom överföringen av signaler alltmer övergick till kabel, att ifrågasättas ur ett integritetsperspektiv.

Som framgår ovan omfattades FRA som underrättelsemyndighet av den nya Försvarsunderrättelselagen från dess tillkomst år 2000. Året därpå tillsattes en utredning som två år senare lämnade sitt betänkande.[31] Utredningen var en fortsättning på den process som inletts med antagandet av lagen, regeringens inriktningsrätt och inrättandet av ett samordningskansli i RK. Uppgiften var bland

[29] Ds 2005:30 och prop. 2006/07:63.
[30] SOU 2003:32 *Vår beredskap efter den 11 september.*
[31] SOU 2003:30.

annat att granska i vilken utsträckning FRA följt den tyngdpunktsförskjutning som hade skett mot nya säkerhetshot och internationella säkerhetssamarbeten. Även FRA:s rapportering, samarbeten, organisation och behov av tekniska investeringar skulle ses över. Utredningen resulterade inte i några lagstiftningsförändringar.

Ett viktigt steg kom att tas 2007 genom propositionen *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet*.[32] I den föreslog regeringen lagstiftning som skulle ge FRA möjlighet att bedriva signalspaning oavsett om signalerna befann sig i etern eller i kabel. Bakgrunden till förslaget om en teknikneutral lagstiftning var att FRA under en längre tid konstaterat att allt fler av de relevanta signalerna förmedlades i fiberoptiska kablar. Utvecklingen hade gjort det allt svårare för FRA att möta uppdragsgivarnas behov. Genom tillkommande krav på legitimitet och explicit lagstöd för signalspaningen bedömdes det inte möjligt för FRA att utan rättsligt stöd utöka verksamheten till att omfatta signalspaning i kabel.

Efter en intensiv politisk debatt antog riksdagen en helt ny lag för signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.[33] I samband med att lagen antogs tillkännagav riksdagen att regeringen skulle återkomma med förslag till ändringar för att ytterligare garantera rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten. År 2008 träffades en politisk överenskommelse i syfte att förstärka integritetsskyddet utöver vad som följde av lagen och riksdagens tillkännagivande. Resultatet blev en revidering av lagstiftningen som ledde till att Signalspaningsnämnden (som hade inrättats 2008) ersattes med en domstol, FUD, med uppgift att pröva ansökningar om tillstånd för signalspaning. Dessutom tillkom i lagen den så kallade ändamålskatalogen som anger för vilka syften signalspaning får ske. Förbud mot inhämtning av signaler där både avsändare och mottagare befinner sig i Sverige infördes, förstöringsplikt i vissa situationer tillkom, liksom en rapporteringsbestämmelse. Därtill förstärktes kontrollmyndighetens mandat genom ombildningen av FUN till Siun.

En ytterligare begränsning infördes genom att inriktningsrätten för signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet lagreglerades vilket innebar att endast regeringen, RK och Försvarsmakten gavs möjlighet att inrikta signalspaningen. Det fick negativa konse-

[32] Prop. 2006/07:63.
[33] Lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

kvenser för framför allt Säkerhetspolisen i kontraterrorarbetet. Det dröjde till 2013 innan Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen (numera Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten, Noa) åter fick lagstöd för att inrikta FRA:s signalspaning.

Bland förändringar i Signalspaningslagen som tillkommit därefter kan nämnas vissa förtydliganden rörande förutsättningar för FRA:s internationella samarbeten i underrättelsefrågor. Parallellt med den löpande utvecklingen av Signalspaningslagen har separat lagstiftning rörande FRA:s behandling av personuppgifter införts och utvecklats.

Av stor betydelse för FRA:s möjligheter att stödja de brottsbekämpande myndigheterna med underrättelserapportering var lagen om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott som antogs 2019.[34] Lagen gjorde det möjligt för FRA att rapportera till de brottsbekämpande myndigheterna även under pågående förundersökning. Den tydliggjorde emellertid att signalspaningsunderrättelser inte får användas i förundersökning utan endast användas inom ramen för mottagarens underrättelseverksamhet. Det ankommer på mottagaren att säkerställa att signalspaningsuppgifter inte förs in i utredningsprocessen.

2.4.8 Utveckling av personuppgiftshanteringen

Underrättelsedatautredningen 2003 föreslog i sitt betänkande att de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och den militära säkerhetstjänsten samt i FRA:s verksamhet skulle regleras i lag.[35]

Detta resulterade i en särskild reglering för Försvarsmakten[36] och en för FRA.[37] De två lagarna kom att kallas FM-PuL respektive FRA-PuL och var båda självständiga och heltäckande regleringar som ersatte personuppgiftslagen[38] fullt ut inom sina respektive tillämpningsområden. Den nya lagstiftningen syftade till att ge myndigheterna stöd för nödvändig personuppgiftsbehandling inom

[34] Lag (2019:547) om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott (förbudslagen).
[35] SOU 2003:34 *Försvarets underrättelseverksamhet och säkerhetstjänst.*
[36] Lag (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och den militära säkerhetstjänsten.
[37] Lag (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet.
[38] Personuppgiftslag (1998:204).

sina tillämpningsområden och för att skydda mot integritetskränkande personuppgiftsbehandling.

Lagarna har varit föremål för översyn.[39] Denna översyn resulterade i att de två lagarna ersattes av två nya lagar om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten[40] respektive vid Försvarets radioanstalt.[41] Bland annat utökades den särskilda lagstiftningens tillämpningsområden inom de två myndigheternas verksamheter.

När det gäller FRA innehåller även lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet[42] vissa bestämmelser om personuppgiftsbehandling, t.ex. avseende användningen av sökbegrepp och förstöringsskyldighet.

När det gäller Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling, se kapitel 7.

2.4.9 Nya myndigheter för insyn och kontroll

Siun inrättades 2009. Siun övertog den verksamhet som hade bedrivits av FUN. Anledningen var att omfattningen av kontrollarbetet och inslagen i arbetet utökats påtagligt genom Försvarsunderrättelselagen, Signalspaningslagen och lagen om FRA:s respektive Försvarsmaktens personuppgiftsbehandling, inte minst genom de i lagen angivna uppgifterna för kontrollmyndigheten med avseende på signalspaningen. Jämfört med FUN fick Siun också utökade uppgifter, såsom att verkställa beslut om tillgång till signalbärare enligt FUD:s tillståndsbeslut och på begäran av enskilda personer kontrollera om deras meddelanden har inhämtats i samband med signalspaning och om det i så fall skett i enlighet med lag.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (Sin) inrättades 2008. Syftet med Sin var att skapa ett fristående och självständigt organ med uppgift att utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter och därmed sammanhängande verksamhet och såvitt avser Säkerhetspolisen, även all behandling av personuppgifter.[43] Ett

[39] SOU 2018:63 *Behandlingen av personuppgifter vid Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt.*
[40] Lag om ändring i lagen (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten.
[41] Lag om ändring i lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt.
[42] Lag (2008:717).
[43] Prop. 2006/07:133. *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.*

viktigt skäl var också att ge enskilda möjlighet att kunna vända sig till en myndighet och begära kontroll av om han eller hon i strid med författningar hade utsatts för hemliga tvångsmedel eller, i fråga om Säkerhetspolisen, varit föremål för personuppgiftsbehandling.[44]

FUD inrättades 2009 och ersatte då Signalspaningsnämnden. FUD är en specialdomstol som prövar ansökningar om tillstånd för signalspaning.[45] Tillstånd söks av FRA på uppdrag av regeringen, RK, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Polismyndigheten/Noa.

2.4.10 FMV och FOI – centrala stödjepunkter

Både FOI och FMV bedriver försvarsunderrättelseverksamhet, enligt Försvarsunderrättelselagen. Historiskt har endast en liten del av respektive myndighets verksamhet utgjorts av försvarsunderrättelseverksamhet. Givet den förändrade omvärldssituationen har FOI lagt större vikt vid verksamheten, genomfört personalförstärkningar och ökat samarbetet med övriga försvarsunderrättelsemyndigheter samt ansträngningarna att skapa bättre förutsättningar för internt och externt utbyte av sekretessbelagd information. Försvarsunderrättelseverksamheten har i dag en strategisk position i myndighetens verksamhet.

Den tekniska underrättelsetjänsten vid FMV (TekUnd) utgör en nationell kompetens för teknisk bearbetning inom försvarsunderrättelseverksamheten. Verksamheten vid FMV TekUnd är uppdragsstyrd av Must inom ramen för regeringens inriktning. Placeringen vid FMV, med närhet till teknisk kompetens, provplatser och materielundersökningar av vapensystem ger stora fördelar. Förutom det nära samarbetet med Must samverkar FMV TekUnd nära med FRA och FOI, även inom det internationella samarbetet. (Se kapitel 7.)

2.5 Internationella insatser

Den era av internationella insatser som för svensk del inleddes i det forna Jugoslavien på 90-talet, kom att engagera den svenska underrättelsetjänsten i EU, Nato- och FN-insatser i bland annat Bosnien, Kosovo, Afghanistan, Somalia och Mali.

[44] Prop. 2006/07:133.
[45] Lag (2009:966) om Försvarsunderrättelsedomstol.

I ambitionerna att bygga säkerhet utomlands kom delar av såväl de inhämtande som analyserande delarna av underrättelsetjänsten att inriktas mot förhållandena i olika konfliktområden vilket innebar en stor omställning för både Must och FRA. För att kunna leverera rapportering på strategisk nivå om utvecklingen i insatsområdena kom de svenska tjänsterna att verka i vissa av de multinationella insatsernas samverkansorgan.

Vidare var en av huvuduppgifterna insatsstöd på taktisk nivå, s.k. *force protection*, i nära samverkan med Försvarsmakten. På hemmaplan växte en verksamhet fram för att kunna stödja insatserna med mer operativa underrättelser. Inom Must organiserades verksamheten i huvudsak i den Nationella underrättelseenheten (NUE) som inrättades 2012. NUE är ett krigsförband med förutsättningar att lösa just underrättelsestödet till internationella insatser.

2.6 Kampen mot terrorismen

Terroristattentaten i USA den 11 september 2001 innebar nya krav-ställningar på det svenska underrättelsesystemet. Arbetet med att motverka och reducera terrorhotet hade sedan 1970-talet varit en del av Säkerhetspolisens verksamhet. 11 september-utredningen,[46] som bedömde myndigheternas förmåga att hantera omfattande terroristattentat, pekade på nödvändiga förändringar då hotbilden blivit alltmer komplicerad och integrerad. Ett förslag om att Försvarsmakten skulle kunna stödja vid terroristattentat mot Sverige blev senare en separat lagstiftning.[47]

Samverkansrådet mot terrorism bildades 2005, på initiativ av Säkerhetspolisen. Det är i dag ett nätverk av 17 myndigheter som arbetar under Säkerhetspolisens ledning för att på nationell nivå förbättra samordningen och effektivisera arbetet mot terrorism. Även *Nationellt centrum för terrorhotbedömning, NCT,* bildades 2005, initialt som en arbetsgrupp under samverkansrådet. NCT är sedan 2009 en permanent arbetsgrupp med medarbetare från Must, FRA och Säkerhetspolisen. NCT:s uppdrag består i att göra strate-

[46] SOU 2003:32.
[47] Lag (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

giska bedömningar av terrorhotet i och mot Sverige och svenska intressen i utlandet.

Terrorhotet, som i Sverige under 00-talet främst yttrade sig i form av finansiering och annat stöd till utländska grupperingar kom gradvis att överföras allt tydligare mot Sverige. Terroristattentaten i Stockholm 2010 och 2017 ledde till att terrorhotet fick en större plats i offentligheten. Under 10-talet valde ett antal svenska medborgare att ansluta sig till terroristorganisationer i konfliktområden utomlands: bl.a. Afghanistan, Somalia, Syrien och Irak. Här skapades relationer, avsikter och förmågor som ledde till en tillväxt av den våldsbejakande islamistiska miljön i Sverige. Vikten att följa dessa grupper och individer blev en central uppgift för underrättelse- och säkerhetstjänsterna och ett tydligt exempel på en hotbild som består av både en inre och en yttre dimension. Denna utveckling skapade ökade incitament för myndigheterna att samarbeta vilket steg för steg skapade ett alltmer integrerat nationellt samarbete mot terrorism med Säkerhetspolisen i centrum.

2.7 Säkerhetspolisen blir en självständig myndighet

Säkerhetspolisens gradvisa utveckling mot en självständig myndighet pågick under flera decennier och fullbordades 2015 när Säkerhetspolisen blev en egen myndighet, efter att Säkerhetspolisens organisation utretts av polisorganisationskommittén.[48] Bakgrunden till utredningen var förslaget till ny organisation för den öppna polisen som framtvingade behov av förändring.

Skälen bakom reformen var att skapa tydlighet i ansvarsförhållandena då Säkerhetspolisen i flera avseenden redan hade en självständig ställning som motsvarade en myndighets. Vidare framhölls att det fanns få beröringspunkter mellan Säkerhetspolisens verksamhet och annan polisverksamhet samt att det internationella utbytet av information skulle gynnas. Frågan om de polisiära befogenheterna skulle bestå inom Säkerhetspolisen omfattades inte av utredningen.

Styrningen av Säkerhetspolisen som självständig myndighet har skett inom ramen för ordinarie myndighetsstyrning via instruktion och regleringsbrev.

[48] SOU 2012:77.

Rekrytering av civila befattningshavare har sedan 2005 gradvis ökat i omfattning för att möta en bredare behovsbild och nya kompetenskrav.

Den förändrade hotbilden har också inneburit att underrättelseverksamheten har ökat i omfattning medan den polisiära utredningsverksamheten relativt sett utgör en allt mindre del av myndighetens verksamhet.

Sedan 1990 har Säkerhetspolisen publicerat årsöversikter som ger insyn i myndighetens arbete och de hotbilder som Sverige står inför. Detta är en del i en strävan att vara mer öppna och tillgängliga för allmänheten. Motsvarande årsöversikter publiceras sedan flera år tillbaka även av FRA och Must.

2.8 Samarbetsformer utvecklas

Kärnan av det svenska underrättelse- och säkerhetsamhället, Must, FRA och Säkerhetspolisen har, pådrivet av kontraterrorarbetet, gradvis kommit att närma sig varandra. De ägnar alltmer resurser åt samarbete.

Ett mer formaliserat samarbete inleddes 2009 genom NCT. Därefter har flera olika initiativ tagits bland annat inom kontraspionaget och arbetet mot allvarliga cyberhot. Sedan 2019 finns ett strukturerat samarbete med mötesformat på flera nivåer. Ambitionen är att skapa gemensam förståelse för hotbilden, koordinera inhämtning och därmed bidra till ett effektivt nyttjande av de samlade resurserna. Samarbete pågår även vad gäller långsiktiga utvecklingsfrågor som bland annat resulterat i gemensamma utbildningar, förbättrade kommunikationer, viss gemensam verksamhetsplanering och gemensamma hotbildsbedömningar. Sedan ett antal år tillbaka genomförs systematiskt utbyten av samverkanspersoner.

Nya samarbetsformer har i allt väsentligt identifierats och realiserats av myndigheterna själva i form av formella eller informella överenskommelser, ofta utifrån operativa behov. Regeringens styrning har främst skett gentemot enskilda myndigheter och inte utifrån ett systemperspektiv. Trots god vilja från myndigheternas sida återstår alltjämt många aspekter för ett integrerat arbetssätt, i synnerhet kring informationshantering. Det har sin grund i olika lagstiftning, skilda uppdrag och förutsättningar. (Se kapitel 6.)

2.9 Utvecklingen 2014–2022: Fokus Ryssland

Kartläggning och bedömning av hotet från Ryssland/Sovjetunionen var under större delen av 1900-talet avgörande för organisation, verksamhet och resurssättning av det svenska underrättelsesystemet. Underrättelsetjänstens verksamhet följde omläggningen av den svenska försvars- och säkerhetspolitiken som genomfördes under 90- och 00-talen. Det militära hotet från Ryssland tonades ner och den svenska underrättelsetjänstens fokus skiftade mot bredare globala säkerhetsfrågor, internationella insatser och det ökade terrorhotet.

Trots omfattande neddragningar i det svenska försvaret under 90- och 00-talen drogs anslagen till underrättelsemyndigheterna inte ner i motsvarande grad. Bearbetningen av Ryssland sattes på sparlåga men kompetensen bibehölls inom Must, FRA, FMV och FOI. Behovet av en självständig nationell förmåga bedömdes vara en central säkerhetspolitisk tillgång givet Sveriges alliansfrihet.

Efter kriget i Georgien 2008 betonar statsmakterna återigen vikten av att noga följa den politiska, ekonomiska och militära utvecklingen i Ryssland.[49] Det leder till ökad uppmärksamhet inom underrättelsetjänsterna och ökad efterfrågan från uppdragsgivarna. Utvecklingen i närområdet och särskilt yt- och luftläget över Östersjön hamnade åter i fokus. Svensk underrättelsetjänst gick in i detta nya skede med vissa centrala tillgångar; dels kontinuiteten i den strategiska bearbetningen av Ryssland inklusive ryska stridskrafter och förmågor vid Must, FRA, FOI och FMV, dels FRA:s signalspaningsförmågor som även stödde den operativa underrättelsebilden i och kring Östersjön.

En definitiv omslagspunkt inträffar när Ryssland under 2013/2014 genom politisk påverkan först bromsar Ukrainas EU-närmande, vilket kulminerar i de dödliga *Maidan*-protesterna, därefter olagligt annekterar Krim och genom ombud inleder en väpnad aggression i östra Ukraina. Den ryska tröskeln för att använda militärt våld sänktes ytterligare och förmågan att kombinera militär makt med andra påtryckningsmedel verkställdes i ökad utsträckning. Ett ökat ryskt risktagande kunde observeras, t.ex. förgiftningen av den ryske dubbelagenten Sergej Skripal i Storbritannien 2018. Händelsen ledde till massutvisningar av ryska diplomater.[50]

[49] Försvarsberedningen Ds 2008:48.
[50] Nära 350 diplomater omfattades av utvisningar från EU- och Nato-länder och i ryska svarsåtgärder.

Mot bakgrund av det försämrade omvärldsläget efter Rysslands agerande i Ukraina 2014 beslutade riksdagen 2015 att Sverige skulle lämna insatsförsvaret.[51] Försvarsplanering för att kunna möta ett väpnat angrepp återupptogs och totalförsvaret återinfördes som koncept. Försvarsbudgeten har därefter varit i tillväxt. Både FRA och Must har fått betydande tillskott efter 2014 som ökat kraftigt efter 2016. (Se bilaga 3.)

2.9.1 Förvarningsperioden inför Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina

Händelseutvecklingen kring det ryska agerandet under 2021 och inledningen av 2022 var intensiv och svårtolkad.[52] Den hade föregåtts av en lång period av ökad spänning och försämrade relationer mellan Ryssland och Västvärlden (EU/Nato).

Redan under hösten 2021 inleddes de amerikanska och därefter brittiska offentliggörandena av underrättelsebaserade bedömningar om de ryska anfallsplanerna mot Ukraina. USA och Storbritannien ansåg att en fullskalig invasion av Ukraina var det mest sannolika scenariot. Flera europeiska länder däribland Frankrike, Nederländerna och Sverige var skeptiska. Även Ukraina självt tonade ner riskerna.

I det svenska systemet är det Must som har uppgiften att göra den sammanlagda underrättelsebedömningen. Must såg att ett fullständigt anfallskrig mot Ukraina skulle vara en stor politisk och militärstrategisk risk för Ryssland, och därmed inte var sannolik. Det fanns dock information som pekade i olika riktningar vilket borde ha lett till en omprövning av analysen och att ett bredare scenario-arbete inleddes i det svenska systemet. Musts löpande bedömningar fick stor betydelse för hur regeringen bedömde utvecklingen.

Utvecklingen kring Ukraina visar hur svårt det kan vara att göra en välgrundad analys i ett pågående och komplext skeende. Flera europeiska tjänster hänvisade främst till otillräcklig rysk militär förmåga för att kunna genomföra en fullskalig invasion, särskilt logistik- och försörjningslinjer. Det resonemanget var delvis kor-

[51] Prop. 2014/15:109 *Försvarspolitisk proposition.*
[52] För en utvecklad tidslinje över skeendet, se t.ex. *Conflict in Ukraine: A timeline 2014 – eve of 2022 invasion* (House of Commons Library, 2023).

rekt, givet att den ryska militära operationen körde fast relativt omgående efter invasionen.

Den ryska strategin utgick dock från en snabbt genomförd statskupp planerad av säkerhetstjänsten. Ryssland förväntade sig inget motstånd av Ukraina. Här fanns inom både de svenska och andra europeiska tjänster en god uppfattning om ukrainsk militär förmåga och inte minst den starka ukrainska försvarsviljan.

Det framstår som att Ryssland är den aktör som mest fundamentalt missbedömt både sin egen och Ukrainas förmåga samt Västvärldens reaktion och uthållighet vad gäller motåtgärder och stöd till Ukraina. Sannolikt ingick det inte heller i president Putins kalkyl att det ryska agerandet skulle leda till att Sverige och Finland blev Nato-medlemmar.

3 Omvärldsutveckling med fokus på underrättelse- och säkerhetstjänst

3.1 Allvarligt säkerhetsläge och komplex hotbild

Sverige befinner sig i ett allvarligt säkerhetspolitiskt läge. I den Nationella säkerhetsstrategin gör regeringen bedömningen att dagens allvarliga säkerhetsläge kommer att bestå under överskådlig tid och riskerar att ytterligare förvärras.[1]

I totalförsvarspropositionen till riksdagen beskriver regeringen den säkerhetspolitiska utvecklingen som präglad av hårdnande geopolitisk maktkamp som omfattar allt fler samhällsområden. Säkerhetsläget såväl i Sverige som globalt beskrivs som instabilt och oförutsägbart.[2]

De hot som Sverige möter kommer från olika håll, i högt tempo och de avlöser och förstärker varandra. Hotbilden mot Sverige är komplex. Olika aktörer försöker påverka vårt samhälle och undergräva vårt nationella oberoende och vår säkerhet. Yttre och inre hot är tätt sammanlänkade och uppstår i och påverkar olika domäner. Antagonistiska stater samverkar med icke-statliga aktörer, ideologiskt motiverade aktörer och kriminella nätverk. Desinformation och konspirationsteorier sprids för att påverka den allmänna opinionen och bidra till polarisering i samhället. Antagonistiska aktörer utnyttjar såväl teknikens som det öppna samhällets möjligheter att snabbt nå stor spridning av desinformation, införskaffa skyddsvärd information eller bedriva annan säkerhetshotande verksamhet. Vårt digitaliserade samhälle och den moderna informationstekniken har blivit en katalysator för hoten mot vår nationella säkerhet.

[1] Skr. 2023/24:163 *Nationell säkerhetsstrategi.*
[2] Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030.*

Det försämrade säkerhetsläget och den komplexa hotbilden ställer höga krav på Sveriges motståndskraft och samlade förmåga att skydda det mest skyddsvärda, och ge svenska beslutsfattare bästa möjliga beslutsunderlag inför säkerhetspolitiska beslut. Sveriges underrättelse- och säkerhetstjänster har en central uppgift i detta hänseende.

Syftet med detta kapitel är beskriva det förändrade omvärldsläget både vad gäller geopolitik, hotaktörer och teknik. Därefter diskuteras hur denna utveckling påverkar förutsättningarna för underrättelse- och säkerhetstjänst.

3.2 Geopolitisk utveckling

Även om Ryssland utgör det främsta hotet, måste Sveriges säkerhetspolitiska situation ses i ett större geopolitiskt sammanhang där hänsyn tas till andra ledande aktörer och utvecklingstrender. Den viktigaste långsiktiga förändringen är Kinas allt större globala roll. Kina har i dag en central plats i den globala handeln och landet har fått större betydelse, och inflytande, inom i princip alla internationella politikområden. Den kinesiska försvarsmakten rustas upp. Konkurrensen mellan USA och Kina har intensifierats och centrerats kring den globala teknologiska utvecklingen. I dag ligger Kina, vad gäller vissa tekniska och militära förmågor, jämsides med eller till och med före USA. Rysslands och Kinas närmande till varandra har i ljuset av den ryska invasionen av Ukraina inneburit en koppling till säkerheten i Sveriges närområde.

USA har hittills strävat efter att bevara sin globala dominans, såväl ekonomiskt och tekniskt som militärt. Spänningarna i Sydkinesiska havet, Kinas relationer till sina grannländer och de uttalade kinesiska hoten mot Taiwan lägger en militär dimension till den ansträngda relationen mellan Kina och USA.

Den för Sverige mest centrala utvecklingen gäller situationen i vårt närområde efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Dynamiken inom Nato och EU, i synnerhet visavi kriget i Ukraina, påverkas av den nya amerikanska administrationens agerande. En central del av den ryska regimens strategi vilar på dess syn på Nato som en aggressiv allians och ett militärt hot mot Ryssland, att västliga liberala värderingar utgör ett hot mot sammanhållningen i det ryska sam-

hället. Den ryska regimen har använt denna beskrivning både för att kontrollera och inskränka medborgliga rättigheter för den egna befolkningen och för att med vapenmakt våldföra sig på sina grannländer.

Den ryska självbilden av att vara en supermakt och arvtagare till det sovjetiska imperiet består. Men de geopolitiska maktförskjutningarna har inneburit ett närmande till Kina, vad gäller handel, ekonomi och ambitionen att främja en multipolär världsordning på bekostnad av USA:s och övriga västvärldens globala inflytande. Det ryska beroendet av ett breddat och ökat kinesiskt stöd har vuxit, som en följd av kriget mot Ukraina, med Kina som en allt starkare part i relationen.

För Sveriges säkerhet innebär skiftningarna på det geopolitiska planet, konflikteskaleringen globalt och den gråzon som hybridhoten skapar betydande utmaningar. Samtidigt har Sveriges anslutning till försvarsalliansen Nato stärkt Sveriges säkerhet i frågor om kollektivt försvar mot såväl konventionella som okonventionella hot.

Ekonomiska förhållanden, handelsfrågor och industriell utveckling har i allt högre grad blivit en del av nationell säkerhet. Sveriges handelsberoende ekonomi påverkas av störningar i försörjningskedjor och finansiell instabilitet orsakade av konflikter och kriser. Detta ökar betydelsen av strategiska samarbeten på nordisk, europeisk och internationell nivå.

3.3 Hotaktörer

3.3.1 Ryssland

Regeringen bedömer att Ryssland utgör det allvarligaste hotet mot vår nationella säkerhet under perioden fram till 2030 och att ett väpnat ryskt angrepp mot Sverige eller våra allierade inte kan uteslutas.[3]

Rysslands annektering av Krimhalvön 2014 och den fullskaliga invasionen av Ukraina i februari 2022 utgör hot mot den europeiska säkerhetsordningen och underminerar den regelbaserade världsordningen som baseras på FN-stadgan. Den ryska regimens beredvillighet att använda våld mot andra suveräna stater och dess förtäckta hot om användning av kärnvapen, utgör en fara mot den globala säkerheten.

[3] Skr. 2023/24:163.

De ryska underrättelseorganisationerna försöker bedriva inhämtning mot svenska myndigheter och företag och rekrytera källor i Sverige. Europeiska, inklusive svenska, motåtgärder har begränsat den ryska underrättelseförmågan. Som kompensation har de ryska tjänsterna på flera håll i Europa rekryterat ombud, s.k. förbrukningsagenter,[4] för att gå deras ärenden. Ombuden utför primärt uppgifter som kan betecknas som sabotage och subversion.

Rysslands aggressiva agerande i närområdet har visat sig även på andra sätt än genom konventionell krigföring. Sverige har under de senaste åren utsatts för rysk påverkan genom en rad okonventionella angreppsmetoder. Ryska så kallade trollfabriker använder sociala medier och andra kommunikationsplattformar för att sprida desinformation och propaganda om och mot Sverige. Syftet är att påverka folkopinionen och svenska politiska beslutsprocesser, exempelvis i samband med den svenska anslutningsprocessen till Nato.

Rysslands militära aktivitet i vårt närområde ligger på en låg nivå. Beroende på när och hur konflikten i Ukraina kan dämpas eller avslutas, förväntas Ryssland kunna omdisponera resurser till vårt närområde, eftersom området är av militärstrategisk betydelse vid en konfrontation mellan Ryssland och Nato.[5]

Cyberarenan är en domän där Ryssland har möjlighet att direkt eller indirekt via ombud åsamka Sverige skada. Ryssland agerar opportunistiskt och utnyttjar händelser, exempelvis migrationsströmmar, och kriser för att skapa oenighet och osäkerhet.

Ryssland utnyttjar diplomatiska kanaler för att bygga nya allianser t.ex. inom BRICS-samarbetet,[6] i syfte att försvaga det västerländska inflytandet i internationella forum. Ryssland använder också paramilitära förband som ett kostnadseffektivt och förnekbart sätt att stötta auktoritära regimer i utbyte mot naturresurser och geopolitiskt inflytande.

[4] Säkerhetspolisens årsbok 2024/2025.
[5] Must årsöversikt 2024.
[6] Samarbetsforum mellan Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika som nyligen utvidgats med Förenade Arabemiraten, Egypten, Etiopien, Indonesien och Iran.

3.3.2 Kina

Kina agerar långsiktigt för att stödja sina globala ambitioner. Landets ekonomiska tyngd används för att skapa relationer med likasinnade eller ekonomiskt beroende stater med målet att i olika sammanhang påverka det internationella systemet. Kinas ambition att bli världsledande inom ny teknik och dess användande av bl.a. cyberförmågor får också konsekvenser för Sveriges säkerhet och konkurrenskraft.

Genom inflytande över både statsägda och privata kinesiska företag försöker Kina vinna insteg och påverka andra länder, inklusive Sverige. De kinesiska underrättelse- och säkerhetstjänsterna är viktiga verktyg för den kinesiska staten i dessa strävanden. Tjänsterna inhämtar information, försöker anskaffa teknik och kunskap genom såväl lagliga som olagliga metoder och utövar flyktingspionage.

Kinas relation till Ryssland har stärkts sedan den fullskaliga invasionen av Ukraina. Etablerade samarbeten mellan Kina och Ryssland på olika områden medför en risk att kinesisk teknikanskaffning och underrättelseinhämtning kan vara till stöd för den ryska militära förmågan.[7]

3.3.3 Iran

Även Iran bedriver säkerhetshotande verksamhet mot och i Sverige. Iran bedriver underrättelseinhämtning i Sverige mot oppositionella och mot den iranska diasporan. Även cyberinhämtning och cyberangrepp förekommer från iranskt håll. Den iranska regimen har erfarenhet av att använda icke-statliga aktörer, med ideologiska band till regimen, som ombud för att utföra våldsdåd. Till dessa kan numera läggas kriminella nätverk. Säkerhetspolisen har under 2024 sett ökade aktiviteter från Iran i Sverige.[8]

3.3.4 Kriminella stater och drogstater

Ett fåtal politiskt isolerade stater utgör ett hot mot den globala säkerheten genom engagemang i brottslig verksamhet. Till exempel har Nordkorea specialiserat sig på att via cyberoperationer stjäla krypto-

[7] Skr. 2023/24:163, Säkerhetspolisens årsbok 2024/2025 och Must årsöversikt 2024.
[8] Säkerhetspolisens årsbok 2024/2025.

valutor. Genom dessa stölder har den nordkoreanska regimen kunnat dels finansiera landets robotprogram, dels kunnat byta de stulna tillgångarna mot utländsk valuta eller skyddsvärd information.

Den avsatta Assadregimen i Syrien skapade en betydande inkomstkälla genom att bygga upp en statskontrollerad drogindustri som utvecklades till en av världens största producenter av den amfetaminliknande drogen Captagon. Drogen smugglades främst till andra länder i Mellanöstern men beslag har även gjorts i Sydeuropa. Beslag gjorda under 2025 visar att de nya makthavarna i Syrien ännu inte lyckats strypa tillverkningen av drogen.

3.3.5 Cyberhot och cyberkriminalitet

Cyberhotet är en av de mest dynamiska och svårhanterliga säkerhetsutmaningarna i vår sammankopplade värld. Aktörerna är många och deras metoder förändras ständigt; från avancerade statliga underrättelseoperationer till kriminella nätverk och opportunistiska enskilda hackare. Vårt digitaliserade samhälle är sårbart för cyberangrepp. Tröskeln för att genomföra cyberangrepp mot Sverige är relativt låg,[9] eftersom det finns betydande sårbarheter att utnyttja. Antagonistiska staters utvecklade cyberförmågor utgör därför ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Den gemensamma bedömningen från Sveriges underrättelse- och säkerhetstjänster pekar ut de ryska, kinesiska och iranska underrättelsetjänsterna som statliga aktörer med avsikt och förmåga att genomföra angrepp mot en rad politiska, militära och ekonomiska mål i Sverige.[10]

Cyberkriminalitet utgör i dag ett av de mest omfattande hoten mot både individer, företag och nationer. Allt från enkla nätfiskebedrägerier till avancerade statssponsrade hackningsoperationer förekommer dagligen i den digitala miljön. Sårbarheter i it-system utnyttjas av kriminella för att stjäla känslig information, utöva utpressning och få ut lösensummor eller manipulera finansiella transaktioner.

[9] Säkerhetspolisens årsbok 2024/2025.
[10] Säkerhetspolisens årsbok 2024/2025, Must årsöversikt 2024 och FRA årsrapport 2024.

3.3.6 Terroristhotet mot Sverige

Sverige har levt med ett förhöjt eller högt terrorhot sedan hösten 2010. Beslut om terrorhotnivån i Sverige beslutas av chefen för Säkerhetspolisen. Det är en samlad bedömning som till del baseras på den bedömning som görs av Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT).[11] Höjningar har gjorts när Sverige har bedömts vara ett prioriterat mål för våldsbejakande extremism. Under 2010-talet var våldsbejakande islamism drivande för höjningen av terrorhotnivån.

Nedkämpningen av terrorsekten IS självdeklarerade kalifat i Syrien och Irak 2019 och det amerikanska uttåget från Afghanistan 2021 markerade slutet på ett tjugoårigt krig mot militanta islamistiska terroristgrupper. Dock är terrorhotet från våldsbejakande islamister inte helt avvärjt. Händelseutvecklingen i olika konflikthärdar i världen kan skapa gynnsamma förutsättningar för grupperna att återuppbygga sin förmåga att utföra terroristattentat utanför sina basområden.

Även våldsbejakande högerextremism påverkar hotnivån. Hotet kommer förvisso främst från ensamagerande men Säkerhetspolisen pekar på en ökning av påverkan från utlandet.[12] Under de senaste åren har försök att underblåsa högerextrema strömningar varit del av de ryska påverkansförsöken mot Väst. En svårdefinierbar blandning av extremistisk ideologi med konspirationsteoretiska och antistatliga inslag ingår också i hotbilden mot Sverige.

3.3.7 Gränsöverskridande organiserad brottslighet

Regeringen gör bedömningen att hotet från organiserad brottslighet är systemhotande.[13] Utöver det hot som brottsligheten utgör mot människors trygghet i vardagen, hotar den även de offentliga institutionernas integritet genom otillbörlig påverkan. Denna utveckling innebär reella hot mot rättsstaten och mot det demokratiska samhället.

Den kriminella ekonomin bedöms omsätta hundratals miljarder kronor varje år.[14] Det handlar om inkomster från droghandel, bedrä-

[11] Se Nationellt centrum för terrorhotbedömnings hotskala på sakerhetspolisen.se för mer information om hotnivåerna.
[12] Säkerhetspolisens årsbok 2023/2024.
[13] Skr 2023/24:163.
[14] Ekobrottsmyndighetens lägesbild 2025 (ekobrottsmyndigheten.se).

geribrottslighet och annan illegal verksamhet. På senare år har kriminella nätverk riktat in sig på välfärdsstatens verksamheter såsom sjukvård, socialtjänst och utbildning. Genom att manipulera dessa system undermineras förtroendet mellan staten och medborgarna. Brottsvinsterna finansierar ytterligare brott och undergräver den legala ekonomin.

Den organiserade brottsligheten är gränsöverskridande, och kriminella individer styr grov brottslighet i Sverige från utlandet. Polismyndigheten har i en kartläggning identifierat ca 600 individer som befinner sig utomlands och samtidigt bedriver och anstiftar grov brottslighet i Sverige.[15] Det innebär en överlappning mellan yttre och inre hot. Uppgifter om att kriminella utför politiska våldsdåd åt antagonistiska statliga aktörer har gett den organiserade brottsligheten en ytterligare hotdrivande dimension. Det ställer nya krav på såväl underrättelsetjänsterna som brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheter. I den nationella strategin mot organiserad brottslighet framhåller regeringen behovet av ett proaktivt brottsförebyggande arbete också när det kommer till gränsöverskridande organiserad brottslighet som riktas mot Sverige.[16]

3.4 Den tekniska utvecklingen – möjligheter och hot

Aldrig tidigare i mänsklighetens historia har information färdats lika snabbt, i så stora mängder och nått så många som den för närvarande gör. Det finns i dagsläget inget som tyder på att den exponentiella utvecklingen är på väg att mattas av. Snarare tvärtom, med utvecklingen av ny hård- och mjukvara (exempelvis kvantdatorer och artificiell intelligens) kommer tekniken att få en än mer framträdande roll i informationshantering och kommunikation.

Antagonistiska aktörer drar fördel av teknikens möjligheter och de sårbarheter som uppstår i samband med digitaliseringen av såväl offentliga som privata verksamheter för att skada Sverige och svenska intressen.

För att minska sårbarheterna behövs både förmåga att tidigt upptäcka hot och förmåga att vidta nödvändiga skyddsåtgärder.

[15] Cirka 600 gängkriminella utomlands (polisen.se, 2024-09-12).
[16] Skr. 2023/24:67 *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet.*

Motståndskraft byggs bland annat genom bred samverkan mellan myndigheter och med privata aktörer.

Samhällets genomgripande digitalisering, inte minst inom underrättelseverksamhet, är avgörande för ett lands förmåga att hantera utvecklingen på den internationella arenan. Utvecklingen går mot en uppdelning mellan länder som har en kvalificerad digital förmåga och länder som saknar detta. Det är tydligt under det pågående kriget i Ukraina att informationsöverlägsenhet i realtid och möjligheten till snabb anpassning av olika tekniska system är lika avgörande som kvalificerade vapensystem.

3.4.1 Mängden data

Enligt statistiska beräkningar förväntas mängden data som produceras, lagras, kopieras och konsumeras i vår värld uppgå till drygt 180 zettabytes (ZB)[17] år 2025.[18] Data i olika former: numeriska, kvalitativa, fotografiska eller i form av värden från olika sensorer växer exponentiellt till följd av en växande världsbefolkning, en utbredd teknisk infrastruktur och en sammanlänkning av datanoder mot internet.

Den som snabbast kan samla in och processa data och dra slutsatser av det får ett övertag gentemot andra aktörer i en konkurrenssituation eller i en konflikt. Tillgången till data och förmåga att fusionera det har dessutom förändrat villkoren för vilka organisationer som har den mest uppdaterade lägesbilden och räckvidden. Microsoft brukar numera omnämnas som världens största underrättelseorganisation, genom sin globala spridning hos användare, den egna utvecklingen av AI och möjligheter att via de egna mjukvarorna och servrarna samla in och processa data i mängder som ingen statlig myndighet klarar av eller har tillgång till.[19]

För underrättelse- och säkerhetstjänster, vilka behöver agera på tillförlitlig information, utgör den enorma mängden data en stor utmaning. För att processa mängddata räcker det inte längre att besitta beräkningskraft med hjälp av kraftfulla datorer. Det som behövs är programvara som kan utföra uppgifter med stöd av artificiell intelligens.

[17] En zettabyte är en enhet för digital information som motsvarar en etta följt av 21 nollor.
[18] statista.com
[19] Bedömt 1 petabyte/dag vilket är en etta följt av femton nollor (microsoft.com).

3.4.2 Artificiell intelligens (AI)

Datorer har en förmåga utföra snabba och effektiva beräkningar med hjälp av minneskapacitet och processorkraft. Artificiell intelligens handlar däremot om att använda avancerade algoritmer och tekniker för att lära sig från data, göra förutsägelser och fatta beslut baserat på mönster. Förvisso behöver AI datorernas beräkningskraft men den verkar snarare inom områden som maskininlärning, språkbehandling och bildigenkänning. Att få in AI-teknik som en integrerad del av arbetssättet kommer vara avgörande för om underrättelse- och säkerhetstjänsterna ska kunna hantera mängddata.

Hantering av mängddata från olika sensorer och inhämtningsdiscipliner kan generera underrättelser om förändrade mönster och förutsäga trender. I detta avseende kan automatiserade varningssystem, text- och bildanalys och naturlig språkbehandling vara till hjälp. AI kan också automatisera rutinmässiga arbetsmoment som översättning, transkribering och bildanalys, vilket frigör mänskliga resurser för mer komplexa rationella slutledingsuppgifter, beslutsfattande och kritisk granskning. Med stöd av AI kan både hastigheten och volymen i arbetet öka.

3.4.3 Kvantteknologi och annan banbrytande teknik

Kraftfulla datorer som använder kvantmekanikens principer är under utveckling. De nya datorerna kommer att ha en överlägsen beräkningskraft jämfört med dagens datorer. De potentiella användningsområdena för kvantdatorer är omfattande. Exempelvis kan kvantdatorers förmåga simulera molekylära interaktioner och både snabba på och kvalitetssäkra framtagandet av nya läkemedel och vacciner. Samtidigt tillkommer en rad risker med den nya tekniken. En av de mest diskuterade riskerna med kvantdatorer handlar om deras förmåga att bryta igenom dagens krypteringssystem. Det råder delade meningar om huruvida kvantteknologi kan innebära slutet för säker kommunikation över internet och således utgöra ett hot mot den nationella säkerheten, eller om teknologin tvärtom kan bidra till säkrare kommunikationer.

Utvecklingen inom syntetisk biologi, i kombination med utvecklingen inom AI, medför stora möjligheter, inom exempelvis läkemedelsindustrin, men också nya hot mot biologisk säkerhet.

Samma teknik kan användas för att modifiera och utveckla nya smittämnen som skulle kunna användas i biologisk krigföring. Vidare kan okontrollerad genmanipulation leda till skador på ekosystem med konsekvenser som är svåra att förutspå.

Andra risker finns inom området datasäkerhet där AI kan användas för att analysera stora biologiska databaser, exempelvis inom sjukvården, vilket skulle kunna ge aktörer med ont uppsåt möjlighet att komma över genetiska identiteter. Den sortens data kan användas för att bedriva spionage eller för att skapa riktade biovapen.

3.5 Den tekniska utvecklingens konsekvenser för underrättelseverksamheten

3.5.1 Den förändrade informationsmiljön

Digital teknologi används i dag överallt och av nästan alla. Ständigt mer information blir tillgänglig för allt fler hela tiden. Spridningen av moderna kommunikationer och kvalificerad teknik till en bred allmänhet gör att underrättelsetjänsternas roll som exklusiva förmedlare av underrättelseinformation utmanas.

Med uppemot nio miljarder smartphones i världen finns miljarder kameror, mikrofoner, globala positioneringsnoder och andra sensorer i omlopp. I allt större utsträckning är dessa multisensorer sammankopplade med satelliter, bilar och trafik- och kommunikationssystem. Denna teknikintegrering innebär att den enskilda människan äger ett underrättelseverktyg med möjlighet att producera information utifrån individuella behov och förutsättningar. Under de senaste åren har individer med intresse för en viss konflikt gått samman i löst och spontant organiserade nätverk och producerat underrättelser av betydande värde. Sådan, av allmänheten skapad rapportering benämns som *crowd intelligence.* Det finns även exempel på hur journalistiska redaktioner genomför granskningar och avslöjanden som har likheter med hur underrättelsetjänster arbetar, till exempel *Bellingcat*.[20]

För underrättelseorganisationer innebär det att de måste förhålla sig till den stora mängd information som finns i allmänna domäner, oavsett om den är sann eller inte. I en växande och svårnavigerad

[20] bellingcat.com.

informationsmiljö behöver underrättelse- och säkerhetstjänster i större utsträckning än tidigare ägna sig åt att minska eller påvisa osäkerheter. Denna uppgift har inom den engelskspråkiga världen fått benämningen *sense-making*.

Efterfrågan på information ökar snabbt i en osäker värld. Tider av osäkerhet föder dessutom behov av mer detaljerad information. Den förändrade säkerhetspolitiska miljön riskerar att driva efterfrågan hos olika beslutsfattare mot mer kortsiktiga, detaljerade och taktiska frågeställningar. Detta leder, i sin tur, till att underrättelsetjänsten i högre utsträckning behöver redogöra för betydelsen av ett händelseförlopp i nära realtid, snarare än att peka på långsiktiga och strategiska trender. Förmågan till tempoväxling blir central.

Tillgången till realtidsinformation, avancerad teknik, föränderliga hotbilder och behovet av snabbare beslut suddar ut den traditionella distinktionen mellan taktiska, operativa och strategiska underrättelser. På samma sätt kommer de traditionella momenten i underrättelseprocessen – inhämtning, bearbetning och analys – behöva bli alltmer integrerade i datadrivna processer för att utvinna maximal effekt ur insatta resurser.

3.5.2 Rymden – en växande arena för inhämtning

Rymden blev en domän för säkerhetspolitisk kapplöpning redan under kalla kriget. Fram till 2000-talet förblev aktiviteter i rymden förbehållna ett fåtal nationer med tillräckliga resurser att skicka upp satelliter och bygga infrastruktur i rymden. Sedan dess har privata företag börjat utveckla och operera egna rymdfarkoster och satellitsystem, samtidigt som allt fler aspekter av såväl vardagsliv som kritiska samhällsfunktioner blivit beroende av rymdbaserade funktioner och förmågor. Verksamheten i rymden har således diversifierats och blivit mer komplex. Sensorer i rymden är viktiga för civil användning avseende kommunikation, navigation, väderobservationer och katastrofberedskap men den militära användningen ökar snabbt.

Storleks- och teknikmässigt överträffar i dag den kommersiella rymdsektorn den statliga. Företaget SpaceX har hittills skickat upp drygt 7 000 satelliter i omlopp runt jorden och har avsikten att utöka dessa med 30 000 på sikt.[21]

Kommersiella aktörer har idag större täckning över pågående krigs- och krissituationer vad gäller övervakning, spaning och kommunikation. Dessa förmågor har prövats i skarpt läge bl.a. i kriget i Ukraina. Rymdförmågor som tidigare var förbehållna stater levereras numera både snabbare och enklare av kommersiella aktörer. Underrättelse- och säkerhetstjänsterna behöver dra nytta av såväl statligt finansierade som kommersiella rymdsensorers förmåga till inhämtning av data och information.

Det handlar om inhämtning från rymden, genom att övervaka och inhämta mot andra nationers aktiviteter på jorden och i rymden genom användning av satellitsystem för bl.a. signal- och fotospaning; inhämtning mot rymden från jorden, som innefattar bevakning av hot mot egna rymdtillgångar och egna skyddsvärda verksamheter och slutligen om rymden som innefattar andra nationers planer, avsikter och utveckling av förmågor i rymden.

3.5.3 Den förändrade signalmiljön

Ökande regionalisering av teknik och nya kryptotekniker har skapat betydande utmaningar för signalunderrättelsetjänster världen över. Regionalisering innebär att fler nationer och aktörer utvecklar egna kommunikationsnätverk och säkerhetsprotokoll, oftast skräddarsydda för lokala förhållanden, exempelvis som det kinesiska internet har avgränsats. Detta leder till ett fragmenterat landskap där metoder för att identifiera och tolka signaler behöver utvecklas i snabbare takt. Dessutom har framväxten av avancerade kryptotekniker, såsom *end-to-end*-kryptering (E2E)[22] och dynamiska krypteringsprotokoll, ökat svårighetsgraden ytterligare. Även om signaler kan fångas upp av signalspaningen gör snabba nyckelbyten och komplexa algoritmer det svårare att dekryptera information.

[21] Enligt ansökan som SpaceX lämnade in till International Telecommunications Union 2019 (spacenews.com 2019-10-15).
[22] E2E-kryptering Är en säkerhetsmetod där information krypteras hos avsändaren och endast kan dekrypteras av den avsedda mottagaren, vilket säkerställer att ingen mellanhand – inklusive tjänsteleverantörer eller hackare – kan läsa innehållet.

Härutöver innebär den ökade användningen av decentraliserade kommunikationsplattformar som bygger på *peer-to-peer*-teknik (P2P),[23] att signaltrafiken sprids över ett större antal kanaler vilket försvårar spårning och mönsteranalys. För signalunderrättelsetjänster innebär detta att nya strategier och tekniker för att inhämta och analysera information behöver utvecklas.

Kvantdatorer kan komma att förändra detta landskap ytterligare. Med sina kvantmekaniska principer har kvantdatorer potential att lösa vissa matematiska problem exponentiellt snabbare än klassiska datorer. Detta kan innebära ett hot mot dagens krypteringsmetoder. Paradoxalt nog kan samma teknik förbättra säkerheten genom att hjälpa till att utveckla teoretiskt oförstörbara metoder för säker kommunikation.[24]

3.5.4 Öppna källor och *Open source intelligence* (OSINT)

Informationskällor som är fritt tillgängliga för vem som helst att få åtkomst till kallas för öppna källor. Inhämtningsdisciplinen benämns vanligtvis OSINT, efter engelskans *Open Source Intelligence*. Exempel på sådana källor är trycksaker, offentliga mediekanaler, myndigheters och vetenskapliga institutioners publikationer och webbplatser med offentlig information.

Inom underrättelsetjänst innebär OSINT emellertid en metodik som går långt utöver att samla in data och information från öppna källor. Det handlar snarare om målinriktad inhämtning, bearbetning och analys för att höja kunskapsläget, skapa nya insikter i ett ämne och svara mot underrättelsebehov. OSINT är en underrättelsedisciplin i sin egen rätt som under många år undervärderades inom professionen. Enligt en brittisk studie från 2022 utgjordes innehållet i underrättelserapporter av mellan 35–90 % av OSINT samtidigt som denna disciplin utgjorde så lite som en procent av kostnaderna för inhämtning genom särskilda metoder.[25] Förhållningssättet till OSINT, definitionen av vad det är och hur det kan användas har dock förändrats radikalt under de senaste tjugo åren.

[23] En nätverksarkitektur där datorer kan kommunicera och dela resurser direkt med varandra utan en central server.
[24] Detta teoretiska resonemang bygger på kvantfysikens lagar där partiklar inte kan mätas eller kopieras utan att deras tillstånd förändras vilket omedelbart skulle avslöja eventuell avlyssning.
[25] *The Future of Open-Source Intelligence for UK National Security*, Royal United Services Institute (rusi.org 2022-06-07).

Under 2000-talets första årtionde skedde ett gradvis erkännande av OSINT:s potential inom underrättelseprofessionen och därefter började en systematisk integration av denna förmåga i underrättelseprocessen. Från 2015 och framåt har OSINT blivit en central komponent inom underrättelseverksamheten. Pådrivande för denna utveckling är den explosiva teknologiska utvecklingen inom kommunikationer, rymdbaserade sensorer, visualiseringsverktyg och artificiell intelligens. Parallellt pågår den breda spridningen av nya teknologier till kommersiella aktörer och enskilda individer och nätverk.

Konkurrens från och samarbete med kommersiella aktörer

Kommersiella aktörer utmanar i dag underrättelsetjänster avseende tillgång till data och information och kan delge dessa till olika mottagare både snabbare, mer lättillgängligt och visuellt mer tilltalande. Tidigare gällde detta nästan uteslutande information från traditionella öppna källor, såsom massmedia, men gäller numera även tidigare myndighetsexklusiva informationskällor såsom satellitbilder och bearbetningsbara storskaliga data inom olika domäner. Dessutom har kommersiella aktörer bättre möjligheter att bygga, driva och underhålla den digitala infrastruktur som behövs för att hantera den stora mängden data som digitaliseringen generar. Detta gör de tack vare den kombinerade styrkan av kapital, expertis, innovation och kundfokus som många offentliga aktörer har svårt att matcha. (Se kapitel 4.)

Underrättelse- och säkerhetstjänster behöver således anpassa sina strategier vad gäller inhämtning, bearbetning och lagring av information, investera i ny teknologi och stärka samarbetet med kommersiella aktörer för att kunna navigera i denna nya komplexa och dynamiska informationsmiljö. Tjänsterna riskerar annars att i stora delar utkonkurreras av den kommersiella sidan. En förutsättning för att förbli relevant är att kunna bygga en underrättelsebild på öppna källor och komplettera den med information inhämtad med särskilda metoder.

De kommersiella aktörernas fördelar innebär dock möjligheter att skapa synergier i ett nära samarbete mellan statliga och privata aktörer. Samarbeten kan gälla såväl avtal om att få tillgång till kommersiella databaser som att köpa tjänster vilka kräver teknisk infra-

struktur och kompetens som i dag endast stora kommersiella aktörer kan tillhandahålla. Detta gäller i synnerhet lösningar för att skala upp lagring av tjänsternas data- och informationsmängder genom s.k. molnlösningar.

Institute for the Study War (ISW)

Att OSINT är ett kraftfullt verktyg illustreras av hur enskilda icke-statliga aktörer löpande tar fram högkvalitativa analyser av både militära och säkerhetspolitiska skeenden. Analyserna baseras på lättillgänglig öppen information, offentliga databaser, men även data via betaltjänster och kommersiella bildunderrättelser och geospatial data.

Ett exempel är USA-baserade *Institute for the Study of War* (ISW)[26] som byggt upp ett stort förtroende bland annat för sin förmåga att löpande och i högt tempo följa kriget i Ukraina. Utöver ett stort genomslag i den offentliga debatten har organisationen visat vad som är möjligt att åstadkomma med ett litet team av olika kompetenser och dessutom i högt tempo.

3.5.5 Utmaningar i att bedriva hemlig verksamhet

Digitaliseringen, det ökade antalet sensorer i samhället kombinerat med AI-utvecklingen innebär stora utmaningar för den verksamhet som måste kunna ske utan att upptäckas, vilket är en utgångspunkt för delar av underrättelseverksamheten. Både statliga och privata aktörer förfogar i dag över kvalificerade förmågor som leder till att en hemlig verksamhet behöver lägga mer resurser på att förbli hemlig än vad som tidigare var fallet. Ett exempel är AI-baserad ansikts- och röstigenkänning som gör det allt svårare för underrättelsepersonal att resa och agera under skyddsidentitet.

[26] understandingwar.com

3.5.6 Framtidens underrättelsetjänst

Den snabba tekniska utvecklingen kommer att revolutionera det traditionella sättet att bedriva verksamhet. Framtidens underrättelseproduktion kommer att bedrivas i en sammanhållen digital plattform där underrättelseverksamheten utvecklas inom ett ekosystem. Inom systemet delas data, information och analyser säkert och spårbart mellan myndigheterna – i realtid. Uppdragsgivare och underrättelsekonsumenter är uppkopplade på plattformen och blir aktiva deltagare i stället för passiva mottagare.

Det handlar inte bara om ett tekniklyft, utan om helt nya perspektiv. Begrepp som produkt, kund och leverans får nya innebörder. Den linjära produktionen ersätts av ett dynamiskt arbetsflöde där underrättelser finns i uppdaterade moduler snarare än i skriftliga rapporter. Ansvar och kunskap bärs gemensamt av ett team snarare än av den enskilda experten. Analytikerns roll förändras från att vara en producent av bedömningar till att verka i en pågående analysprocess och som dialogpartner till underrättelsemottagarna.

Fokus skiftar från vilken information som myndigheterna har tillgång till idag, till vilka underrättelsebehov verksamheten behöver möta på sikt. Detta möjliggör tempoväxling, ökad aktualitet och främjar systematisk utveckling av förmågor utifrån gemensamma behov.

4 Internationell utblick

4.1 Ökad betydelse av internationellt underrättelsesamarbete

I rådande geopolitiska utveckling, globala ekonomiska beroenden, och gränsöverskridande hot ökar behovet av internationellt underrättelsesamarbete. För Sverige och Europa har det försämrade säkerhetsläget – framför allt i och med Rysslands fullskaliga anfallskrig mot Ukraina – förstärkt detta behov ytterligare.

Samtidigt utvecklas potentialen för fördjupat samarbete i snabb takt, dels genom ökad säkerhetspolitisk integration, dels genom den snabba teknologiska utvecklingen. Moderna kommunikationer och it-lösningar kan öppna upp för ökad samordning av resurser och konkret arbetsfördelning.

För svenskt vidkommande har de internationella samarbetena utvecklats till en central komponent i verksamheten, för både underrättelse- och säkerhetstjänsterna. Ytterst handlar det dock om relationer som byggts upp under lång tid och som bygger på ömsesidiga förtroenden. Sveriges internationella samarbeten har över tid utvecklats till att omfatta allt fler multilaterala samarbeten där gemensamma intressen möts.

Internationellt underrättelsesamarbete kan bidra till en gemensam lägesuppfattning som i sin tur kan lägga grunden för gemensamma politiska, diplomatiska eller andra åtgärder. Detta innebär att Sveriges underrättelsesamarbeten utgör ett centralt säkerhetspolitiskt verktyg och ett nationellt intresse att vårda och utveckla.[1] Samtidigt behöver underrättelseverksamhetens oberoende och integritet fortsatt värnas.

Syftet med detta kapitel är att ge en övergripande bild av förutsättningarna för Sveriges internationella underrättelse och säker-

[1] Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030.*

hetstjänstsamarbete. Kapitlet syftar även till att beskriva den multilaterala underrättelseverksamheten i EU respektive Nato samt mervärde och konsekvenser för Sverige och de svenska underrättelsemyndigheterna. Vidare redovisas några relevanta lärdomar från utredningens besök och kontakter med jämförbara länder.

4.1.1 De rättsliga ramarna för internationellt samarbete

Utifrån Sveriges säkerhetspolitiska situation och långvariga alliansfrihet har frågan om underrättelsesamverkan inte diskuterats öppet annat än i allmänna termer. Statsmakterna har bekräftat att samarbete förekommer men inte kommenterat med vem eller kring vad.

Försvarsunderrättelsemyndigheterna får, enligt regeringens närmare bestämmande, etablera och upprätthålla samarbete med andra länder och internationella organisationer i underrättelsefrågor.[2] Samarbetet får endast ske under förutsättning att syftet tjänar den svenska statsledningen och det svenska totalförsvaret och att de uppgifter som lämnas till andra länder och internationella organisationer inte får vara till skada för svenska intressen.[3]

Härutöver får Försvarets radioanstalt (FRA) samarbeta med andra länder och internationella organisationer i syfte att kunna följa utvecklingen i signalmiljön och tillgodogöra sig ny teknik och metodik inom signalspaning.[4]

Berörda myndigheter ska anmäla etablering av nya samarbeten samt redovisa viktiga frågor som uppkommer i samarbeten till Regeringskansliet (RK). Försvarsunderrättelsemyndigheternas internationella samarbeten är föremål för granskning av Statens inspektion av försvarsunderrättelseverksamheten (Siun).[5] Även Säkerhetspolisen har mandat att inleda samarbete med andra länder och internationella organisationer, efter regeringens närmare bestämmande. Säkerhetspolisen kan ingå internationella överenskommelser med motsvarigheter i EU och Schengen-länderna efter att ha informerat RK.[6]

[2] Lag (2000:130) om Försvarsunderrättelseverksamhet.
[3] Förordning (2000:131) om Försvarsunderrättelseverksamhet.
[4] Lag (2008:717) om signalspaning i Försvarsunderrättelseverksamheten.
[5] Förordning (2000:131).
[6] Förordning (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen.

Utrikesministern ska informeras om frågor av vikt för Sveriges relationer med andra länder.[7]

4.2 Sveriges underrättelsesamarbeten

Sveriges underrättelsesamarbeten sker inom olika sakområden, kring olika förmågor och i skilda geografier och ser väldigt olika ut men bygger på en upplevd ömsesidig nytta. Sveriges bilaterala underrättelsesamarbeten har spelat en avgörande roll för vår säkerhetspolitik. De multilaterala samarbetena har ökat i betydelse, inte minst genom EU och Nato.

Det svenska underrättelsesystemet har traditionellt kringgärdats av hög sekretess. Det har sin grund i den långvariga alliansfriheten. Vissa aspekter som historiskt ansetts omfattas av sekretess är numera relativt allmänt kända, exempelvis att de svenska underrättelse- och säkerhetstjänsterna samarbetar med motsvarigheter i andra länder. I många länder och i internationella relationer är dessa frågor föremål för öppen diskussion då man anser att öppenheten stärker den nationella säkerheten. I den nationella säkerhetsstrategin slås fast att Sverige ska vara en solidarisk allierad i Nato samt att vi ska bidra till att stärka EU. Vidare att Sverige ska värna och utveckla bilaterala relationer med viktiga allierade och att det bilaterala samarbetet med USA, de nordiska och baltiska länderna, Storbritannien, Tyskland, Frankrike och Polen, är av särskild vikt för Sveriges säkerhet.[8] Givet att underrättelsefrågor diskuteras mer öppet i internationellt samarbete och inte minst genom Sveriges medlemskap i både EU och Nato borde en ökad öppenhet vara motiverad.

Samtliga nordiska länder är medlemmar i Nato. Möjligheterna för ytterligare fördjupad samverkan både avseende informationsutbyte och förmågeuppbyggnad, inom både underrättelse- och säkerhetstjänst är stora. Förutsättningar för att i högre grad dela på resurser och kostnader bör undersökas. Det skulle kunna röra rymdbaserade förmågor, kommunikationstjänster och kommersiell bildinhämtning, men även ökat samarbete kring personal- och utbildningsfrågor.

[7] 10 kap. § 13 Regeringsformen (1974:152).
[8] Skr. 2023/24:163 *Nationell säkerhetsstrategi.*

Även inom det bredare nordeuropeiska samarbetet finns stor utvecklingspotential.

4.3 Underrättelsesamarbetet inom EU

Det försämrade säkerhetspolitiska läget i Europa har satt ökad press på EU:s utrikes- och säkerhetspolitiska instrument. Kriget i Ukraina har ökat betydelsen av nära samråd kring utvecklingen och därmed behovet av ett relevant underrättelsestöd. Efterfrågan på underrättelser har skiftat från EU:s militära och civila krishanteringsoperationer utanför unionen till hot i EU:s närområde och mot unionens strategiska intressen. Strategiska frågor som försvarsindustri- och handelspolitik har fått en starkare säkerhetspolitisk dimension, vilket fört med sig en ny typ av underrättelsebehov kopplat till bland annat ekonomisk säkerhet och sanktionsfrågor men även unionens inre säkerhet och beredskap.

EU står således inför samma typ av utmaningar som Sverige nationellt: en bredare och mer föränderlig hotbild med inslag av såväl militära och civila som externa och inhemska utmaningar. (Se kapitel 5.) EU behöver möta en mångfacetterad hotbild med ett övergripande angreppssätt där unionens olika instrument, inklusive underrättelsestödet, behöver samordnas bättre.

4.3.1 Organisation och verksamhet

Parallellt med utvecklingen av EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, inrättandet av posten som EU:s höge representant för utrikes- och säkerhetspolitiska frågor samt framväxten av EU:s civila och militära krishanteringsoperationer växte behovet av en gemensam underrättelsefunktion. Terrorattentaten i USA i september 2001 påskyndade etableringen av vad som inledningsvis (2002–2012) hette *EU Situation Centre* men som numera benämns *EU Intelligence and Situation Centre* (EU INTCEN).

Nära kopplat till INTCEN finns en underrättelseavdelning vid EU:s militära stab (*EUMS Intelligence Staff, EUMS Int*). Båda funktionerna tillhör idag unionens utrikestjänst (EEAS)[9] och sam-

[9] *European Union External Action Service.*

verkar sedan 2007 inom ett ramverk benämnt, SIAC (*Single Intelligence Analysis Capacity*).

Inom ramen för SIAC-konceptet produceras gemensamma analysprodukter baserade på underrättelser från medlemsländerna och den egna inhämtningen från öppna källor (OSINT). Utöver sekretessbelagd rapportering i form av rapporter och föredragningar produceras även dagliga och veckovisa sammanställningar med lägre sekretessgrad för bredare spridning inom EU-strukturerna. Unionen har ingen egen inhämtningsförmåga vilket innebär att verksamheten helt bygger på att medlemsstaternas nationella tjänster säkerställer ett bra flöde av relevanta underrättelser in till SIAC.

Båda funktionerna INTCEN och EUMS Int bemannas främst av analytiker sekonderade från de nationella underrättelse- och säkerhetstjänsterna.

De främsta mottagarna av SIAC-rapporteringen är EEAS-strukturen, men även relevanta funktioner inom Kommissionen och EU-parlamentet. INTCEN och EUMS Int genomför även regelbundna muntliga presentationer för KUSP[10], Militärkommittén och olika rådsarbetsgrupper. Alla rapporter som produceras delges även medlemsstaterna.

I den s.k. Strategiska Kompassen från 2022[11] efterlystes en förstärkt underrättelseanalys, vilket ledde till att en reformprocess inleddes för SIAC. Till de åtgärder som redan genomförts hör bland annat samlokalisering av de civila och militära verksamheterna samt nya data- och kommunikationslösningar. Vidare har personella och ekonomiska resurser tillförts. Fortsatt digitalisering är nödvändig för att analyser och tidskritisk information ska bli tillgänglig för beslutsfattarna inom EU.

Analyser kan bidra både till att aktualisera en fråga och till utformningen av den gemensamma lägesbilden. Det finns utrymme för aktiva underrättelsetjänster att främja det egna landets intressen – en form av underrättelsediplomati. Sverige bidrar kontinuerligt med underlag till INTCEN och EUMS Int i form av underrättelserapporter. Kvalitativt hävdar sig de svenska skriftliga bidragen väl och är uppskattade. Kvantitativt finns det dock flera andra länder som levererar mer.

[10] Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik.
[11] En strategisk kompass för säkerhet och försvar – För ett EU som skyddar sina medborgare, värden och intressen och bidrar till internationell fred och säkerhet, (consilium.europa.eu).

EU:s satellitcenter (EU SatCen)

Genom EU SatCen utanför Madrid har EU utvecklat en självständig förmåga att hantera och analysera geospatiala underrättelsedata, s.k. GEOINT, inklusive bildunderrättelser.[12] Dock har centret ingen egen satellitinhämtning, vilket gör EU SatCen beroende dels av nationella förmågor och bidrag, dels av kommersiella data.

EU SatCen är avsett att stödja den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i bred bemärkelse. Verksamheten används i första hand till stöd för pågående militära och civila krishanteringsinsatser. Det finns också tillfällen när observationer på operativ eller teknisk nivå kan vara av strategisk betydelse. Även i detta hänseende har Ukrainakriget verkat som en katalysator för det ökade behovet av bildunderrättelser och utgör ett viktigt skäl till att verksamheten vid EU SatCen behöver utvecklas vidare.

4.3.2 Utvecklingen av EU:s underrättelsesamarbete

Inom EU pågår en snabb utveckling av försvars- beredskaps- och säkerhetsfrågor som ska stärka unionens inre och yttre säkerhet och EU:s roll som säkerhetspolitisk aktör i Europa och globalt. Detta har även fört med sig en diskussion om framtida utformning av underrättelseverksamheten inom EU. Under 2024 presenterade förre finske presidenten, Sauli Niinistö, en rapport på uppdrag av Kommissionen om hur EU kan stärka sin civila och militära beredskap[13]. I rapporten lyfter Niinistö bland annat behovet av att stärka unionens förmåga till omvärldsanalys, genom att stärka underrättelsestrukturerna samt integrera dem bättre i beslutsprocesser och i arbetet med krisberedskap. Under 2025 har Niinistös rapport följts upp till exempel inom ramen för en strategi för EU:s inre säkerhet,[14] en vitbok för försvarsberedskap[15] samt en strategi för en s.k. beredskapsunion[16].

Rapporterna rymmer en rad intressanta förslag som har potentiell påverkan på underrättelsesamarbetet.

---

[12] satcen.europa.eu.
[13] Niinistö, Sauli (2024), *Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness.* (commission.europa.eu).
[14] *Protect EU*: Europeisk strategi för inre säkerhet. COM(2025) 148 FINAL (2025-04-01).
[15] Vitbok om europeisk försvarsberedskap 2030 (JOIN (2025) 120).
[16] EU:s strategi för en beredskapsunion: JOIN (2025) 130 FINAL.

Trots den stora överlappningen i medlemskap är underrättelsesamarbetet mellan EU och Nato begränsat och medger till exempel inte utbyte av hemlig information. Den pågående utvecklingen inom EU torde dock leda till ökat intresse för närmare samordning med Nato i säkerhetspolitiska frågor, och vice-versa, och med det behov av en ökad informationsdelning.

4.3.3 Underrättelsesamarbetets mervärde för Sverige

Sveriges kvalificerade underrättelseförmåga och vårt geografiska läge är viktiga svenska bidrag till EU-samarbetet. För att Sverige ska få gehör för våra nationella intressen är det viktigt att Sverige fortsätter ett aktivt engagemang i utvecklingen av EU:s underrättelsesamarbete; både vad gäller bidrag med kvalificerad underrättelseanalys och hur samarbetsformerna bör utvecklas vidare inom EU-strukturerna. De svenska diplomatiska representanterna på plats behöver tillgång till underrättelserapportering för att få genomslag för svenska intressen när frågor ska prioriteras, agendor formas och ståndpunkter i enskilda sakfrågor formuleras.

Utöver möjligheten att jämföra och vidareutveckla den egna analysen i frågor som även bearbetas nationellt erbjuder EU-samarbetet också tillgång till underrättelser inom områden som de svenska tjänsterna inte har så aktiv bearbetning av.

4.4 Underrättelsesamarbetet inom Nato

Underrättelser har de senaste åren fått en mer framskjuten roll i Natos strategiska beslutsfattande. Efterfrågan på strategiskt underrättelsestöd har ökat i takt med försämrade relationer med Ryssland och återgången till alliansens kärnuppgift som defensiv försvarsallians. Efterfrågan har ökat på militära underrättelser till stöd för den egna förmågeutvecklingen och på lång- och kortsiktiga militära och civila underrättelser till stöd för det politiska beslutsfattandet. På senare år har behov avseende ekonomisk säkerhet, hot mot kritisk infrastruktur och andra former av hybridhot ökat. I det sammanhanget har underrättelseinformationens koppling till alliansens strategiska kommunikation blivit mer aktuell.

Det samlade underrättelsearbetet inom Nato benämns *Nato Intelligence Enterprise* (NIE). Utöver stödet till det strategiska beslutsfattandet vid Nato-högkvarteret i Bryssel ingår även olika typer av samarbeten på operativ och taktisk militär nivå.

I Nato-strukturen ligger ansvaret för underrättelse- och säkerhetsfrågor samlat under *Joint Intelligence and Security Division* (JISD). Avdelningen, som är en del av det internationella sekretariatet, leds av en biträdande generalsekreterare från USA.

Det strategiska underrättelsesamarbetet sker i två huvudspår, dels ett mellanstatligt, dels ett organiserat kring JISD och dess analysfunktion IPU (*Intelligence Production Unit*). Ansträngningar görs för att koordinera de två arbetsspåren. Men de fyller olika syften, präglas av olika processer, vilar på olika typer av bidrag från nationerna och har olika utmaningar.

4.4.1 Mellanstatligt underrättelsesamarbete inom Nato

Det mellanstatliga arbetet bedrivs inom den civila respektive militära underrättelsekommittén (*Civil Intelligence Committee,* CIC respektive *Military Intelligence Committee,* MIC). I CIC deltar såväl underrättelse- som säkerhetstjänster med ansvar för civila frågor, vilket lett till att 60–70 tjänster i dagsläget engagerar sig i CIC-samarbetet. I MIC företräds medlemsstaterna av de nationella militära underrättelsetjänsterna, det vill säga en tjänst per allierad.

Huvudsyftet med verksamheten i CIC och MIC är att framförhandla och i konsensus komma överens om dels gemensamma styrdokument för underrättelsearbetet, dels underrättelseanalyser (s.k. *Agreed Intelligence*) som har en direkt inverkan på Natos politiska beslutsfattande och planering. De gemensamt överenskomna hotbilderna utgör viktiga ingångsvärden för såväl militär planering och förmågeutveckling som för verksamheten i de politiska kommittéerna inom Nato-samarbetet.

Genomslaget för överenskomna underrättelseanalyser, tillsammans med konsensusprincipen i det politiska beslutsfattandet, innebär att allierade som upplever sig ha viktiga nationella intressen att driva eller försvara, aktivt kan använda sig av underrättelseprocesserna för att påverka förutsättningarna inför förhandlingar i de politiska strukturerna, s.k. underrättelsediplomati.

4.4.2 Gemensam underrättelseanalys inom Nato-sekretariatet

I det andra spåret bidrar medlemsstaterna i Nato med underrättelser och personal till Nato-sekretariatets analysfunktion, IPU, som ska ta fram bedömningar baserade på underrättelser som allierade och andra Nato-funktioner tillhandahåller. På så sätt kan man säga att IPU är motsvarigheten till EU:s SIAC. De främsta mottagarna av rapporteringen är de allierade länderna, generalsekreteraren och andra delar av Nato-sekretariatet.

IPU:s produkter, som alltså inte kräver medlemsstaternas godkännande[17] har inget formellt inflytande över beslutsfattandet men bidrar till att aktualisera enskilda frågor och skapa en mer eller mindre gemensam lägesuppfattning. IPU:s arbete motsvarar det arbete som inom EU görs vid INTCEN och EUMS Int.

Det nuvarande konceptet för icke-överenskommen underrättelseanalys via IPU syftar bland annat till att balansera den mer tungrodda processen med förhandlade överenskomna underrättelser. Då IPU i hög grad förlitar sig på information och resurser från de allierade uppstår även här utrymme för de enskilda staterna att genom bidrag med underrättelser och personal i någon mån påverka även denna verksamhet.

4.4.3 Andra underrättelsefunktioner inom Nato-samarbetet

Inom Nato-samarbetet finns ett antal verksamheter och samarbeten, kopplat till inhämtning för operativa eller taktiska behov. Nato har t.ex. tillgång till vissa spaningsresurser i form av flygplan och drönare (*NATO Intelligence, Surveillance and Reconnaissance Force*). Därutöver är alliansen beroende av ett fåtal allierade som har relevanta rymdbaserade förmågor, samt data från annat håll, till exempel via avtal med EU SatCen eller från kommersiella leverantörer. Användningen av kommersiella rymdtjänster är något som alliansen avser att utveckla vidare inom ramen för en särskild strategi.[18]

För att säkerställa bättre tillgång till rymdburna spaningsförmågor för Nato och medlemsstaterna anslöt sig en mängd allierade sommaren 2024 till ett multilateralt initiativ kallat *Alliance Persistant*

[17] NNAI – *Nato Non-Agreed Intelligence.*
[18] *Commercial Space Strategy* (enligt Natos hemsida ska den antas 2025).

Surveillance from Space (APSS).[19] Hittills har 18 medlemsstater, inklusive Sverige, skrivit under en avsiktsförklaring. Målet med APSS är att snabbare kunna dela data från både militära och kommersiella rymdsensorer i en virtuell konstellation kallad *Aquila*.

Inom Nato-strukturerna finns ett antal fristående s.k. *Centre of Excellence* bland annat för strategisk kommunikation och otillbörlig påverkan, cyber, kontraterrorism, och kontraspionage. Den kunskapshöjande verksamheten och metodutvecklingen som bedrivs vid dessa center är relevant för utvecklingen av både den gemensamma och nationella underrättelse- och säkerhetsverksamheten.

Natos DIANA (*Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic*) som etablerades 2022 är en del av alliansens strategi för att vidmakthålla ett försvarsteknologiskt försprång i förhållande till utmanare som Kina och Ryssland. Konstruktionen ska stötta framtagandet av ny teknologi, bland annat genom att bistå utvalda innovationsprojekt med finansiering och tillgång till testcentra inom ramen för ett nätverk för försvarsrelaterad innovation.

Nato Intelligence Fusion Centre (NIFC)

Ett intressant koncept för att bättre samordna olika underrättelseförmågor inom strategisk underrättelsetjänst är Natos center för s.k. underrättelsefusion, *Nato Intelligence Fusion Centre* (NIFC). Där arbetar man konceptuellt med att få ut mesta möjliga nytta ur att samordna olika typer av inhämtning och analytisk expertis.

NIFC är alliansens största satsning på samlad underrättelseanalysförmåga. Centret ligger utanför London i Storbritannien och huserar analytiker och expertis spridd över flertalet inhämtningsgrenar samt kvalificerad inhämtning via OSINT.

Funktionen etablerades 2007 mot bakgrund av erfarenheter från Nato-insatsen i Kosovo (KFOR). Den övergripande målsättningen var att möjliggöra snabbare, bättre och mer policyrelevant rapportering och analys genom att integrera inhämtning och analys, samt att effektivisera utbyte och delgivning av underrättelser.

Syftet är att operationalisera tillgängliga underrättelse- och analysförmågor i form av underrättelsestöd för Natos operationer

[19] ”*Allies launch strategic initiatives to enhance capabilities*” Nato.int 9 juli 2024.

och operationsplanering samt till stöd för det mer långsiktiga och övergripande avskräcknings- och försvarsagendan.

NIFC bemannas huvudsakligen av personal från allierade länder. Centret bedriver även utbildningsverksamhet för analytiker och står i begrepp att lansera ett bredare och mer långtgående utbildningskoncept för att utveckla kompetens för såväl Nato-funktioner som enskilda allierade.

4.4.4 Utveckling av underrättelsesamarbetet inom Nato

Ett löpande utvecklingsarbete av Natos underrättelseverksamhet pågår inom alliansen. På strategisk nivå måste detta arbete samordnas mellan Nato-sekretariatet och de ambitioner som finns hos de allierade, särskilt de två länder som för tillfället innehar ordförandeskapet i underrättelsekommittéerna CIC/MIC.

Förändringsarbetet syftar till att utveckla en mer kundorienterad och relevant underrättelseverksamhet inom Nato. Ambitionen är att förbättra kunddialogen, utveckla snabbare och tydligare behovsställningar och ökat fokus på leveransformer. Även för alliansens del finns en risk att beslutsfattarnas kortsiktiga behov tränger undan mer långsiktig analysverksamhet. Detta gäller t.ex. Rysslands långsiktiga förmågeuppbyggnad, som är av stor betydelse för alliansens förmågeplanering och de kravställningar som överförs till de allierades nationella försvarsplanering.

4.4.5 Konsekvenser av Nato-medlemskapet för svensk underrättelseverksamhet

Som framgår ovan är underrättelsesamarbetet inom Nato en central process vars verksamhet påverkar alliansens kortsiktiga omvärldsuppfattning, den mer långsiktiga försvarsplaneringen och övergripande politiska beslut. Sammantaget är underrättelsesamarbetet av stor vikt för Sveriges samlade politik gentemot alliansen.[20]

[20] Prop. 2024/25:34 ”I det aktuella omvärldsläget är Natos beslutsprocesser i hög grad underrättelsedrivna vilket ställer krav på nationell förmåga att nyttja underrättelser. Underrättelse- och säkerhetstjänstsamarbetet inom Nato spelar en viktig roll för Natos strategiska beslutsfattande. […] arbetssättet ställer krav på god samordning mellan policynivå och underrättelsemyndigheterna och en tydlig gemensam långsiktig inriktning.” Utredningen bedömer att detsamma bör gälla för EU.

Sveriges kvalificerade underrättelseförmåga och vårt geografiska läge är viktiga svenska bidrag in i alliansen. För att Sverige ska få gehör för våra nationella intressen är det viktigt med ett aktivt svenskt engagemang i underrättelsesamarbetet. I en utpräglat mellanstatlig organisation som Nato är underrättelseprocessen en viktig grund för utvecklingen av policy. Det innebär att arbetsformer behöver utvecklas mellan underrättelsemyndigheterna och berörda delar av RK.

Beträffande det löpande underrättelsearbetet inom Nato förväntas Sverige bidra till utarbetandet av överenskomna underrättelsebehov, produktionsplanering och verksamhetsutveckling. På ett operativt plan förväntas våra underrättelse- och säkerhetstjänster bidra med underrättelser och personalresurser till verksamheten. Samtidigt erbjuder ett sådant engagemang goda möjligheter att få genomslag för svenska intressen när frågor ska prioriteras, agendor formas och ståndpunkter i enskilda sakfrågor formuleras.

Som allierad förväntas Sverige även engagera sina underrättelse- och säkerhetstjänster i dialogen med Natos politiska och militära beslutsstrukturer. På högsta nivå kan det till exempel handla om att göra föredragningar för Nordatlantiska rådet, NAC.

Vilka myndigheter som representerar Sverige i Natos olika kommittéer och arbeten regleras i en raminstruktion från regeringen.[21] Det finns dessutom möjlighet att sända ut sekonderade experter till Natos underrättelse- och säkerhetstjänstfunktioner i den internationella staben.

4.5 Underrättelseverksamhet i andra länder

Utredningen ska redogöra för hur underrättelseverksamheten i jämförbara länder är organiserad. (Se bilaga 1.) Det finns ett begränsat mervärde att i detalj beskriva andra länders underrättelsesystem. I linje med en ökad öppenhet kring underrättelse- och säkerhetstjänst finns utförlig information på respektive organisations hemsidor.

I detta avsnitt redovisas ett antal frågor som bedöms vara relevanta för utvecklingen av svensk underrättelse- och säkerhetstjänst.

[21] Regeringens raminstruktion om myndigheters verksamhet i Nato (Fö nr I:3 230712).

Även när det gäller demokratisk insyn och kontroll samt system för utvärdering finns relevanta erfarenheter att dra från andra länder. Många andra länder har även initierat intressanta lösningar för att rekrytera, utbilda och utveckla personal. (Se kapitel 11, 12 och 13.)

4.5.1 Olika länders processer för reform och modernisering

Olika system för underrättelse- och säkerhetstjänst utgår från respektive lands unika nationella förutsättningar; historia, geografiskt läge och politiskt system. Icke desto mindre står de flesta västländer idag inför likartade utmaningar. Underrättelsemisslyckanden, nya hot, förändrade säkerhetspolitiska förutsättningar och en snabb teknikutveckling har varit de främsta drivkrafterna bakom olika reformprocesser.

Det amerikanska misslyckandet att förhindra terroristattackerna 11 september 2001 ledde till reformer av det amerikanska underrättelsesamfundet, inklusive inrättandet av ett övergripande samordningsorgan *Office of the Director of National Intelligence* (ODNI)[22] under ledning av en nationell underrättelsechef med ministers rang. Förändrade geo-politiska prioriteringar, framför allt visavi Kina, har varit pådrivande i det amerikanska underrättelsesamfundets satsningar på teknikutveckling i samverkan med industri och forskning.

Den politisering av underrättelseinformation som skedde inför Irakkriget 2003 ledde till reformer i bland annat Storbritannien.[23] Åtgärder vidtogs som tydligare avgränsade underrättelseanalysen från policyarbetet i det brittiska regeringskansliets JIC/JIO-funktion[24].

Större terroristdåd har drivit fram reformer i flera europeiska länder, t.ex. terrorattacken mot Bataclan-teatern i Paris 2015 som lett till ett tätare och mer strukturerat samarbete mellan de franska underrättelse- och säkerhetstjänsterna inom ramen för ett nationellt underrättelsesamhälle.

Större geo-politiska förändringar med direkt påverkan på nationella intressen och säkerhet har varit pådrivande för löpande reformer inom till exempel Australiens underrättelse- och säkerhetstjänster.

[22] Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004 (IRTPA).
[23] Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction.
[24] gov.uk för närmare information om *Joint Intelligence Organisation* och *Joint Intelligence Committee.*

Den tyska civila utrikes underrättelsetjänsten BND[25] har stegvis konsoliderats. 2019 avslutades flytten av huvudkontoret från München till Berlin. Under 2021/22 genomfördes en större omorganisation som även lett till större öppenhet kring verksamheten. BND:s uppdrag omfattar både säkerhetspolitiska, ekonomiska, militära och försvarspolitiska underrättelser. Det innebär bl.a. att ett stort antal militära befattningshavare tjänstgör i organisationen.

Allt färre säkerhetstjänster inom Nato/EU-kretsen har polisiära befogenheter i sina uppdrag; för närvarande Danmark, Estland, Frankrike, Irland, Island, Norge och Sverige. Finland (Skyddspolisen) [26], Kanada (CSIS)[27] och Nederländerna (AIVD)[28] har sammanfört ansvaret för både yttre och inre säkerhet inom ramen för en samlad civil underrättelse- och säkerhetstjänst.

4.5.2 Underrättelse- och säkerhetstjänst som centralt säkerhetspolitiskt verktyg

I takt med utvecklingen mot en bredare och mer komplex hotbild där gränserna mellan inre och yttre säkerhet och mellan militära och civila hot blivit mer överlappande har behovet av nationell säkerhetspolitisk samordning ökat. Behovet förstärks ytterligare av ett intensifierat globalt politiskt och medialt tempo och högre krav på politiskt ansvarsutkrävande kring frågor kopplade till nationell säkerhet. Det har fört med sig en tydligare behovsbild riktad mot underrättelseverksamheten att bidra med stöd till det säkerhetspolitiska beslutsfattandet.

Olika länder har löst detta organisatoriskt på skilda sätt. Ett brett spann mellan löpande utbyte i form av veckovisa möten med en fastställd krets, till större organisatoriska överbyggnader som länkar ihop underrättelseverksamheten med det politiska beslutsfattandet. Det senare gäller t.ex. Storbritannien och Australien[29].

---

[25] bnd.bund.de.
[26] supo.fi.
[27] canada.ca.
[28] aivd.nl.
[29]Australien har en motsvarande funktion som Storbritannien (jfr ovan) inom Office of National Intelligence (ONI). Ett viktigt skäl är att båda länders underrättelsetjänster är s.k. single source med signalspaning och personbaserad inhämtning i olika organisationer. Den sammanlagda analysen sker på regeringskanslinivån.

Många länder har inrättat nationella säkerhetsråd som omfattar både seniora/politiska befattningshavare och myndighetsrepresentanter inklusive underrättelse- och säkerhetstjänster. I nära anslutning till nationella säkerhetsråd återfinns oftast en samordningsfunktion för underrättelsefrågor.

Samordningen av underrättelsefrågor på motsvarande regeringskanslinivå handlar vanligtvis om ansvar att dels underrättelseförsörja nationella beslutsfattare, dels styra och samordna inriktning, återkoppling och utvärdering samt även genomföra formell myndighetsstyrning och utveckling av resurser och förmågor.

Tre utmaningar är viktiga att ha i åtanke vad beträffar samspelet mellan underrättelse- och säkerhetstjänster och den beslutsfattande/politiska nivån:

- Ett ökat behov av nära dialog kring underrättelsebehoven samtidigt som risken för att underrättelseverksamheten låter sig styras av politiska överväganden måste minimeras. Gränsdragningen mellan underrättelseanalysens integritet och policyarbetet formas bäst genom att medvetandegöra och utbilda både producenter och mottagare. En annan viktig dimension är att införa oberoende funktioner för granskning av underrättelseanalysen, exempelvis i form av s.k. djävulens advokat-funktion eller efterhandsanalyser. (Se kapitel 6.)
- Myndighetsövergripande integration mellan underrättelse- och säkerhetstjänster underlättas av antingen en gemensam lagstiftning för verksamheten, eller av lagstiftning som skapar goda förutsättningar för myndighetsöverskridande samverkan. Det bidrar till utformningen av gemensamma processer för styrning från den politiska nivån. Många länders inriktnings- och planeringsprocesser för vilka prioriteringar som ska råda i underrättelseverksamheten utgår från ett gemensamt underlag från berörda myndigheter. Inriktningsprocesserna är vanligtvis fleråriga. Löpande avstämningar och omprioriteringar sker genom nära dialog.
- Underrättelsediplomati blir ett allt mer påtagligt verktyg. Underrättelsetjänster har alltid använts som ett redskap för regeringar att agera dolt eller förnekbart. På senare år har offentliggörandet av underrättelseinformation blivit mer vanligt i syfte att tidigt påverka hur en frågeställning ska uppfattas eller underminera en

motståndares handlingsutrymme. Att offentligt peka ut ansvariga bakom cyberattacker eller sanktionsbrott, s.k. attribuering, förutsätter också ökad öppenhet. Sammantaget behövs en överenskommen process för hur ett land ska fatta beslut kring nedklassificering av sekretessnivåer och offentliggörande av underrättelseinformation. Vanligtvis ligger ansvaret för en sådan process på regeringskanslinivå.

4.5.3 Utformningen av nationella underrättelsesamhällen

Några länder har utformat s.k. nationella underrättelsesamhällen, till exempel Australien, Frankrike, Storbritannien och USA. I grunden handlar det om att inom ett nationellt system bygga en gemensam kultur och gemensamma förutsättningar för att på så sätt skapa synergier och ökad effektivitet. Vanligen omfattas gemensamma tekniska lösningar, program för utbytestjänstgöring, system för chefsrotationer, gemensamma system för samverkan med näringslivet och akademin, samordning kring utlandsnärvaron och samordnade utbildningsinsatser.

Det **franska** underrättelsesamhället består av ett samordningsorgan i presidentkansliet (CNRLT)[30], den civila utrikes underrättelsetjänsten (DGSE)[31], den interna polisiära säkerhetstjänsten (DGSI)[32], den militära underrättelsetjänsten (DRM) [33] samt ytterligare ett antal myndigheter, samtliga med befogenheter att inhämta enligt en särskild underrättelselagstiftning. Dessutom ingår ett gemensamt granskningsorgan och en underrättelseakademi. Samarbetet ramas in av en öppen nationell underrättelsestrategi[34] som tydliggör ansvarsfördelningen mellan myndigheterna.

Det **brittiska** underrättelsesamhället, *UK intelligence community*, består av den utrikes inriktade underrättelsetjänsten (SIS/MI6)[35] den interna säkerhetstjänsten (BSS/MI5)[36] samt den fristående signalunderrättelsetjänsten (GCHQ)[37] och samordningsorganen

[30] elysee.fr.
[31] dgse.gouv.fr.
[32] dgsi.interieur.gouv.fr.
[33] defense.gouv.fr.
[34] elysee.fr.
[35] sis.gov.uk.
[36] mi5.gov.uk.
[37] gchq.gov.uk.

JIC/JIO[38] på departementsnivå. Myndigheterna omfattas av en gemensam lagstiftning. Myndigheternas resurstilldelning hanteras inom ett gemensamt budgetanslag. Den försvarspolitiskt inriktade *Defence Intelligence* (DI)[39] omfattas i vissa delar. Ansvarsområden är fördelade på de olika myndigheterna inom systemet. Till exempel har GCHQ ansvaret för säkra kommunikationer för hela systemet.

4.5.4 Ökad integration av inhämtning-bearbetning-analys

Den snabba teknikutvecklingen har drivit på ett behov av att närmare integrera processer för inhämtning, bearbetning och analys av underrättelser. Utredningen har identifierat en rad exempel på *mission centers* eller ”hus” som samlar representanter för olika inhämtningsförmågor och relevant teknisk och analytisk expertis för att gemensamt planera och rapportera på ett visst område t.ex. Ryssland, eller tema, till exempel cyberhot.

De nederländska civila (AIVD) [40] och militära (MIVD)[41] tjänsterna har kommit långt i att utveckla gemensamma funktioner över myndighetsgränserna inom flera verksamhetsområden. Representanter från de båda myndigheterna är samlokaliserade och verksamheten är nära integrerad genom delat ledningsansvar och gemensam rapportering till uppdragsgivarna. I det nederländska Rysslandshuset samlas resurser för inhämtning, bearbetning, analys, och rapportering. Huset är lokaliserat vid den militära tjänsten men leds av en chef från den civila tjänsten.

I sådana koncept ingår vanligtvis även processer eller mekanismer för att kritiskt granska underrättelsemyndigheternas analyser och säkerställa att mottagaren, medvetandegörs om det är så att de olika myndigheterna gör olika bedömningar i en viss fråga.

[38] gov.uk.
[39] gov.uk.
[40] aivd.nl.
[41] defensie.nl.

4.5.5 Nya samarbeten för att hantera den snabba teknikutvecklingen

I kapitel 3 framgår att den snabba tekniska utvecklingen innebär både hot och möjligheter för underrättelse- och säkerhetstjänster. Det är tydligt att partnerskap med kommersiella aktörer är en förutsättning för att hänga med i den snabba teknikutvecklingen. Kommersiella företag kan erbjuda kostnadseffektiva, moderna och utvecklingsbara lösningar som lever upp till höga säkerhetskrav.

Amerikanska CIA[42] inledde redan 1999 projekt för att stimulera utveckling av teknologier till nytta för både underrättelsesystemet och privata sektorn. In-Q-Tel (IQT) [43] är idag ett icke-vinstdrivande riskkapitalbolag som samordnar sina investeringar med de amerikanska underrättelseorganisationernas behov. Kopplingen till nationell spetsforskning är tydlig.

I Storbritannien grundades 2018 innovationsfonden *National Security Strategic Investment Fund* (NSSIF)[44]. Fonden investerar både direkt i olika bolag och i andra riskkapitalfonder med fokus på strategiska teknologier som kan möta underrättelse- och säkerhetstjänsternas behov av nya tekniska förmågor.

Australien har under de senaste åren lanserat flera initiativ, dels *Joint Capability Fund* som finansierar myndighetsövergripande innovationsprojekt, dels *Cyber and Critical Technologies Centre* (CCTIC) som syftar till att stimulera kontakter mellan underrättelsesystemet och forskarsamhället.[45]

Teknikutvecklingen i sig har blivit ett mer påtagligt underrättelsebehov i jämförbara länder. Det ställer krav på ny kompetens i underrättelse- och säkerhetstjänster för att förstå den snabba utvecklingen och hur hotaktörernas förmågor utvecklas. Vidare blir teknikutvecklingen allt närmare kopplad till ekonomisk säkerhet. Det kan noteras att underrättelse- och säkerhetstjänster, även hos likasinnade länder, under en lång tid haft uppdrag att såväl offensivt som defensivt främja nationella ekonomiska intressen.

[42] cia.gov.
[43] iqt.org.
[44] british-business-bank.co.uk.
[45] intelligence.gov.au.

DEL 2

Utredningens översyn

5 Underrättelsebehov i förändring

5.1 En skarpare och bredare hotbild

En skarpare och bredare hotbild inom ramen för en mer dynamisk omvärldsutveckling gör att regeringens och många myndigheters behov av underrättelser ökar både vad gäller djup, bredd och tempo. Utvecklingen ställer ökade krav på såväl underrättelse- och säkerhetstjänsternas förmåga att leverera relevanta underrättelser, som på ökad samordning inom och mellan underrättelsemyndigheterna och underrättelsemottagarna.

Utöver Försvarsmaktens behov av att i än högre grad följa det militära hotet från Ryssland är många av de framväxande behoven av icke-militär karaktär. Det gäller till exempel behov av kunskap om hot och utmaningar mot vår ekonomiska säkerhet, hot från gränsöverskridande kriminalitet och olika former av s.k. hybrida hot, inklusive cyberhot, hot mot kritisk infrastruktur samt informationskrigföring och som är avsiktligt svåra att identifiera och som griper in i många sektorer.

Syftet med detta kapitel är att beskriva regeringens och Regeringskansliets (RK:s) förändrade behov av underrättelser samt hur behovsbilden inom och mellan myndigheter förändras. Försvarsmaktens behovsbild diskuteras i kapitel 7.

5.2 Regeringens och Regeringskansliets förändrade behov

Ett viktigt skifte i den internationella utvecklingen är den allt större roll som statsministern spelar i att företräda den samlade svenska säkerhetspolitiken. Detta medför högre krav på statsministerns kansli, Statsrådsberedningen (SB), att samordna svenskt agerande

i både bilaterala och multilaterala samarbetsforum, främst EU och försvarsalliansen Nato. För att stärka samordningen kring frågor rörande nationell säkerhet beslutade regeringen 2022 att tillsätta en nationell säkerhetsrådgivare och inrätta ett nationellt säkerhetsråd (NSR). Säkerhetsrådgivaren har ett ledningsstöd och stöds av ett kansli för utrikesfrågor, ett kansli för strategisk analys, ett kansli för krishantering samt ett kansli för samordning av underrättelser.

Utvecklingen mot en mer sammanhållen säkerhetspolitik och ett ökat inflytande för regeringschefen är långt ifrån unik för Sverige. Allt fler länder inom EU och Nato har, liksom Sverige, inrättat nationella säkerhetsråd för att stärka den säkerhetspolitiska samordningen. Med denna utveckling ökar den centrala statsledningens behov av underrättelsestöd. Ytterligare en bidragande orsak är att underrättelsefrågor som sådana i dag tar större plats i internationell säkerhetspolitisk dialog och beslutsfattande och att säkerhetspolitiska hänsyn behöver tas i beaktande inom allt fler politikområden. Behovet av underrättelseinformation som kan komplettera förståelsen av ett skeende eller bidra till informationsövertag i internationella relationer och samarbeten ökar. (Se kapitel 4.)

5.2.1 Förändrade underrättelsebehov och fler mottagare inom Regeringskansliet

Försvarsunderrättelsemyndigheterna bidrar på ett konkret sätt till kunskapsuppbyggnad i RK genom expertis på olika områden t.ex. militär förmåga och militärtekniska frågor, försvarsmaterielfrågor, CBRN[1]-vapen och utvecklingen i rymden. Detta gäller såväl Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) som Försvarets radioanstalt (FRA), Total försvarets forskningsinstitut (FOI) och Försvarets materielverk (FMV). Även Säkerhetspolisen rapporterar löpande om frågor med bäring på hotbilden mot Sverige. Utöver löpande kunskapsuppbyggnad har RK även ett ökat behov av underrättelsestöd närmare kopplat till policyutveckling och beslutsfattande.

Den allt skarpare, breddade och mer komplexa hotbilden har fört med sig ett ökande och överlappande underrättelsebehov inom RK, och framförallt inom SB, Utrikesdepartementet (UD), Försvars- och Justitiedepartementet. En motverkanspolitik riktad mot Ryssland

[1] Kemiska, Biologiska, Radiologiska och Nukleära vapen.

har lagts fast[2] och ska bedrivas tillsammans med allierade inom EU och Nato. I denna är en effektiv sanktionspolitik och fortsatt politiskt, militärt och ekonomiskt stöd till Ukraina viktiga verktyg. För att kunna utforma en samlad politik till exempel visavi Ryssland ökar efterfrågan på mer sammanvägda underrättelsebedömningar som adresserar både yttre hot och konsekvenser för den inre säkerheten. Efterfrågan ökar från beslutsfattare på alla nivåer inom RK upp till Statsministern att få del av underrättelseinformation inför internationella möten och kontakter. Vid möten med internationella motparter är det i dag vanligt att redogöra för en aggregerad underrättelsebild. För underrättelsetjänstens del innebär det att andra länders underrättelsebilder blir av ökat intresse.

UD:s breda underrättelsebehov påverkas av geo-politiska spänningar och en försvagning av den regelbaserade världsordningen som griper in i alla verksamhetsområden.

I många av Utrikesförvaltningens verksamhetsländer har säkerhetsläget försämrats av olika skäl vilket ökar behovet av stöd med säkerhetsanalyser. Det konsulära uppdraget blir mer utmanande till följd av exempelvis godtyckliga frihetsberövanden och ett ökat antal svenska medborgare som dömts för brott i andra länder och ett ökat terroristhot mot svenska intressen utomlands. UD har ett nära samarbete med både underrättelse- och säkerhetstjänsterna, bland annat kring hotbilden mot ambassader och konsulat. Det gäller både underrättelsehot och terroristhot.

Försvarsdepartementet har genomgått en snabb tillväxt och omorganisation, främst föranlett av den säkerhetspolitiska utvecklingen och det svenska Nato-medlemskapet. Som alliansfritt land ägde Sverige själv sin försvarspolitiska utveckling. Nu deltar Sverige i utformningen av den gemensamma försvarspolitiken i samråd med övriga allierade nationer. Därmed ökar behovet av löpande underrättelsestöd vad gäller Ryssland som Natos dimensionerande militära motståndare samt utvecklingen i och kring Ukraina.

Till detta kommer en snabb utveckling på det försvarspolitiska området inom EU och Nato, inte minst vad gäller försvarsindustri- och materielfrågor. Försvarsmaktens tillväxt, de stora behoven av ny försvarsmateriel och det militära stödet till Ukraina innebär också ett ökat behov av underrättelsestöd. Analysen av rysk förmåga som används i kriget i Ukraina är betydelsefull därvidlag.

[2] Utrikesdeklarationen 2025, 2025-02-12.

Försvarsdepartementet ansvarar även för det civila försvarets återuppbyggnad. Det för med sig ett ökat behov av underrättelser, inte minst vad beträffar hotbilden mot Sverige. Förståelse för hotbilden är avgörande för utformningen av resurser och åtgärder för att minska sårbarheter och stärka motståndskraften i det svenska samhället.

Justitiedepartementets behov av underrättelseinformation har ökat i takt med en skärpt hotbild mot Sverige. Terroristhotet, hotet från statliga antagonistiska aktörer, gränsöverskridande organiserad brottslighet och dessa aktörers ökade samverkan ställer krav på löpande underrättelseinformation både från Säkerhetspolisen, Polismyndigheten/Noa och försvarsunderrättelsemyndigheterna. Under det gångna året har Säkerhetspolisen utökat rapporteringen till Regeringskansliet om frågor kopplade till hotbilden mot Sverige. (Se kapitel 7.) Därutöver sker regelbunden muntlig delgivning till Justitiedepartementets ledning om vissa ärenden.

Sammantaget kan konstateras att skärpta geopolitiska spänningar skär in i allt fler departements ansvarsområden; till exempel migrationsfrågor, ny teknik och digitalisering, infrastrukturfrågor, ekonomisk säkerhet, handel och investeringar, finansiella flöden, och forskningsrelaterade frågor. Det berör bland andra Finansdepartementet, Klimat- och näringsdepartementet och Kulturdepartementet. Delgivning av underrättelser till dessa departement är under utveckling.

Krishantering och hantering av hybrida hot förändrar behovsbilden

Stödet till regeringens ledningsförmåga inför och under en kris är under utveckling inom NSR-strukturerna. Utvecklingsbehovet understryks av erfarenheter från bland annat coronapandemin och det förändrade omvärldsläget med anledning av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Nationell krisledning behöver anpassas till det tempo i vilket kriser utvecklas och hanteras av andra länder och antagonistiska aktörer. Dagens arbetssätt, teknik och lokaler behöver uppdateras och moderniseras.

Mot denna bakgrund pågår inrättandet av en lägescentral i SB för regeringens och RKs behov. I lägescentralen ska en sammanhållen situationsförståelse baserad på information från myndigheter, andra

aktörer, öppna källor och underrättelser kunna skapas och upprätthållas till stöd för potentiellt beslutsfattande. Beslut kan behöva ske snabbt och med bästa möjliga underlag vad gäller konsekvenser för Sverige. Detta förutsätter en god förståelse för risklandskapet samt en stärkt förmåga att analysera stora mängder data och information i olika säkerhetsskyddsklasser. Det ställer även krav på en i högre grad automatiserad informationsdelning och närmare samverkan inom Regeringskansliet samt mellan RK och andra myndigheter, näringslivet och andra berörda aktörer nationellt och internationellt, särskilt EU och Nato.

RK:s hantering av s.k. hybrida hot är en del av krisledningsförmågan och understödjer behovet av utvecklade arbetsformer inom RK. Utmaningar kopplade till hybrida hot är departementsöverskridande vilket ställer högre krav på samordning under ledning av den nationelle säkerhetsrådgivaren. Behovet av underrättelsestöd är påtagligt i detta arbete, såväl långsiktigt för att bygga kunskap kring hotaktörernas förmåga och modus, som kortsiktigt för att kunna avfärda eller bekräfta antagonistiska hot kopplade till enskilda händelser.

5.3 Ökade och förändrade underrättelsebehov inom och mellan myndigheter och andra aktörer

Underrättelse- och säkerhetstjänsternas uppdrag utgår från behovet att skydda det mest skyddsvärda; Sveriges territoriella integritet, nationens oberoende och handlingsfrihet. Med det vidgade säkerhetsbegreppet och ett helhetsperspektiv på inre och yttre hot blir verksamhet inom i stort sett alla samhällssektorer av betydelse för Sveriges säkerhet.[3]

Den pågående upprustningen av totalförsvaret ställer krav på myndighetsnivån att göra rätt avvägningar vad gäller prioriteringar och resurser. Det för med sig ett ökat behov av stöd och information från underrättelse- och säkerhetstjänsterna, särskilt vad avser förståelse för potentiella hotaktörers kapacitet och avsikter. De hybrida hoten är svåra att identifiera och griper in i många sektorer. Eftersom hotbilden inte är statiskt utan i ständig förändring måste ständiga risk- och sårbarhetsanalyser ske.

[3] Skr. 2023/24:163 *Nationell säkerhetsstrategi*.

Säkerhetspolisen och den militära säkerhetstjänsten inom Försvarsmakten/Must har ledande roller inom säkerhetsskydd och tillsynsansvar inom totalförsvaret. Säkerhetspolisen och Försvarsmakten är också utpekade samordningsmyndigheter enligt säkerhetsskyddsregelverket, med ansvar för att bland annat utveckla arbetet med tillsyn på området, leda samarbetsforum för samordning bland tillsynsmyndigheterna och förmedla relevant hotinformation till dem. De möter också höga förväntningar från andra verksamhetsutövare på stöd med anpassade hotbilder och vägledning i säkerhetsfrågor. Detta är varken Säkerhetspolisen eller den militära säkerhetstjänsten resurssatta för. För att totalförsvarsmyndigheterna ska kunna vidta adekvata åtgärder för att möta hotbilden finns det ett behov av kunskapsuppbyggnad kring hotaktörer. Det gäller såväl hybrida hot som planering inför höjd beredskap och krig.

5.3.1 Säkerhetsläget påverkar underrättelse- och säkerhetstjänsternas nationella samarbete

Under de senaste decennierna har betydelsen av myndighetssamverkan ökat för de enskilda myndigheternas förutsättningar att lösa sina respektive uppdrag. Det ökade samarbetet återspeglar det faktum att många av de uppgifter som underrättelse- och säkerhetstjänsterna har att lösa kräver ett gemensamt angreppssätt när det gäller allt ifrån informationsutbyte, gemensamma bedömningar och även åtgärder. Myndigheterna ägnar allt mer resurser åt att samverka.

Ett exempel på myndighetssamverkan utgår från kontraspionaget, av naturliga skäl ett slutet samverkanssystem med få publika inslag. Spionagehotet har under lång tid hanterats som ett avgränsat hot inom den mindre kretsen av underrättelse- och säkerhetstjänster: Must, FRA och Säkerhetspolisen. Det handlade tidigare om att kartlägga intention och kapacitet hos andra länders underrättelsetjänster och vidta hotreducerande åtgärder – ofta dolda.

I dagens komplexa hotmiljö använder antagonistiska statsaktörer en bredare verktygslåda och verkar på flera olika plattformar, både öppna och dolda. Det traditionella kontraspionaget behöver därmed bredda sina kontaktytor och fler aktörer i det svenska systemet behöver medverka.

Ett annat exempel där fler myndigheter har närmat sig varandra är i arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism. Även här ser vi ett hot som i högre grad sammanflätas med kriminella grupperingar och statliga aktörer. Samverkan mellan Säkerhetspolisen och Polismyndigheten sker på nationell, regional och lokal nivå och består bland annat i omfattande informationsdelgivning. Polismyndigheten leder en nationell samordningsfunktion för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism där även Finansinspektionen ingår.[4] Säkerhetspolisen samverkar även med Migrationsverket i frågor som rör olika säkerhetshot, inklusive terrorism. Migrationsverkets uppgift är att uppmärksamma möjliga säkerhetshot i tillståndsärenden och medborgarskapsärenden.

Underrättelsemyndigheterna samverkar inom flera områden för att tillsammans skapa gemensamma underrättelsebilder till stöd för myndigheternas egna uppdrag. Delar av detta arbete kommer Regeringskansliet till del.

Sammantaget gör förändringen av hotbilden att underrättelse- och säkerhetsmyndigheterna behöver gemensamma angreppssätt och hantera fler kontaktytor med ett stort antal andra myndigheter och aktörer.

5.3.2 Nya utmaningar genererar förändrade underrättelsebehov i totalförsvaret

Som framgår ovan medför utvecklingen inte bara att antalet säkerhetspolitiskt relevanta aktörer, dvs potentiella underrättelsemottagare, ökar utan även att nya typer av underrättelsestöd i delvis nya frågor växer fram. Nedan redovisas ett antal teman som utifrån det säkerhetspolitiska läget och den tekniska utvecklingen påverkar flera myndigheters verksamhet och underrättelsebehov. Redovisningen är inte heltäckande men illustrerar tydligt att betydligt fler myndigheter och andra aktörer har behov av, och kan bidra till, underrättelsebilden och därmed bidra till att stärka Sveriges säkerhet.

[4] polisen.se.

Ekonomi, teknik och säkerhetspolitik alltmer sammanflätade

I den Nationella säkerhetsstrategin slår regeringen fast att grunden för vår nationella säkerhet är den svenska ekonomin[5]. Regeringen beskriver en global utveckling där ekonomiska medel används i politiska syften. Eftersom Sverige är ett handelsberoende land kan angrepp mot eller geopolitiska störningar av internationell handel och finansiell stabilitet direkt påverka vår säkerhetssituation.

Utvecklingen understryker behovet av ett så nära samarbete som möjligt mellan underrättelse- och säkerhetstjänsterna med andra relevanta myndigheter och aktörer i näringslivet och akademin, inte minst inom innovation och spetsforskning.

Statliga Vinnova bidrar till Sveriges position som innovationsnation genom att stödja innovation och utveckling av idéer till ekonomiskt bärkraftiga företag. Bland de teknologier som utvecklas finns goda möjligheter att inom givna ramar fokusera investeringar på teknologier som på olika sätt skulle gynna svensk säkerhet. Underrättelsemyndigheterna kan vara en behovsställare i den utvecklingen. En utökad samverkan mellan underrättelsemyndigheterna och näringslivet, bland annat avseende informationsdelning, är ett verktyg i att motverka antagonistiska hot mot Sverige och att stärka näringslivets förutsättningar.

Inspektionen för strategiska produkter (ISP)

Omvärldsutvecklingen har haft stor påverkan på Inspektionen för Strategiska produkters (ISP) uppgifter. Myndighetens personal har tredubblats sedan 2022. Antalet ärenden som rör krigsmaterielexport och export av produkter med dubbla användningsområden[6] har ökat kraftigt. Vidare har ISP en central roll vad gäller efterlevnaden av riktade sanktioner inklusive de omfattande EU-sanktionerna mot Ryssland. ISP har ett långvarigt och nära samarbete inom exportkontroll och icke-spridningsfrågor med FRA, Must, Säkerhetspolisen, FOI och Tullverket.

ISP har sedan 2023 en ny roll som granskningsmyndighet för utländska direktinvesteringar.[7] Utländska direktinvesteringar kan

[5] Skr. 2023/24:163.
[6] Produkter eller teknik med civila användningsområden som också kan användas för framställning av massförstörelsevapen eller andra högteknologiska vapen.
[7] Lag (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.

påverka den nationella säkerheten, i synnerhet i en globaliserad ekonomi där en investerare kan agera front för en antagonistisk aktör. ISP:s uppdrag har därmed utvidgats till att även omfatta ekonomisk säkerhet. Myndigheten har fått nya kontaktytor till svenskt näringsliv och forskning. Det innebär nya underrättelsebehov för ISP[8] men även möjlighet för ISP att bidra med kunskap och information till underrättelse- och säkerhetstjänsterna.

Gränsöverskridande hot och systemhotande kriminalitet

Myndighetssamverkan i kampen mot den gränsöverskridande organiserade brottsligheten och i arbetet att motverka den systemhotande kriminella verksamheten har stärkts avsevärt. Arbetet mot finansiell brottslighet, terrorismfinansiering och penningtvätt kräver detaljerad information om flöden av kapital, investeringar och andra ekonomiska aktiviteter.

Regeringen har beslutat om inrättandet av ett finansiellt underrättelsecentrum för att motverka den kriminella ekonomin.[9] Centret är placerat vid Polismyndigheten/Noa och ska underlätta samarbetet mellan Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och privata aktörer, däribland banker.

Även Tullverket deltar i det myndighetsgemensamma arbetet genom att förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor till Sverige. För att lösa denna uppgift har Tullverket en egen underrättelseförmåga och behov av nära samarbete med underrättelse- och säkerhetstjänsterna.

Polismyndighetens underrättelseverksamhet

Den polisiära underrättelseverksamheten inom Nationella operativa avdelningen (Noa) skapades i sin nuvarande form i samband med Polismyndighetens omorganisation 2015 då verksamheten lyftes ur kriminalunderrättelseverksamheten. Detta gav underrättelseverksamheten utrymme att växa, varefter den fördubblats i storlek.

[8] SOU 2024:59 *Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning*.
[9] Pressmeddelande från Regeringen/Justitiedepartementet 2024-12-20 ”Regeringen beslutar om inrättande av finansiellt underrättelsecentrum för att motverka kriminell ekonomi”.

Den allt tätare kopplingen mellan aktörer inom organiserad brottslighet, terrorism och statliga aktörer innebär att delar av den polisiära underrättelseverksamheten går mot en roll likt övriga underrättelseproducenter där kraven ökar på ett kvalitativt underrättelsestöd i ett högre tempo. Utvecklingen innebär också att behovet av samarbete med andra underrättelseorganisationer, både nationellt och internationellt, har ökat kraftigt i takt med det förändrade omvärldsläget. Det gäller inte minst samarbetet med Säkerhetspolisen. Den polisiära underrättelseverksamheten utgör i dag en kvalificerad resurs som har en naturlig plats i nära samverkan med de övriga underrättelsemyndigheterna.

Sedan 2013 har Noa möjlighet att inrikta FRA för stöd med underrättelser som rör strategiska förhållanden avseende den grova gränsöverskridande brottsligheten.

Försvarsindustrins säkerhetspolitiska roll stärks

En historiskt stor satsning pågår för att stärka Försvarsmaktens förmågor samtidigt som stödet till Ukraina fortsätter. Det innebär stora investeringar i utveckling av försvarsmateriel, forskning och teknikutveckling. Genom vårt Nato-medlemskap stärks försvarsindustrins säkerhetspolitiska roll. Utvecklingen av försvarsmateriel förutsätter god tillgång till underrättelser om en potentiell motståndares försvarsmateriel och tekniska prestanda. Denna tekniska och materielinriktade underrättelseverksamhet hanteras sedan lång tid tillbaka i nära samarbete mellan FMV, Försvarsmakten/Must, FOI och FRA. Kriget i Ukraina har tydliggjort de nya krav som det moderna kriget ställer. Med den samlade underrättelseförmågan har myndigheterna kunnat utvinna viktig information om rysk krigföring på slagfältet.

Svensk försvarsmateriel utvecklas nu i högt tempo och i tät samverkan med industrin. Kraven ökar på underrättelseaktörerna att kunna arbeta i kortare cykler och med stöd av mekanismer som medger att nödvändig information även kan nå aktörer inom industrin. Det innebär även att delta i de processer som rör försvarsindustri- och materielfrågor inom EU och Nato. För underrättelsemyndigheterna innebär detta behov av tydliga prioriteringar och

förutsättningar att verka inom en mer integrerad strategi för materielförsörjning och försvarsindustrins utveckling. (Se kapitel 7.)

Det civila försvaret rustas upp

Det civila försvaret är i snabb utveckling. Krigets krav utgör det dimensionerande hotet även för det civila försvaret och det civila försvarets förmåga att stödja det militära försvaret ska stärkas.[10] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) kommer att leda samordningen av det civila försvaret, från och med 2026 när myndigheten blir Myndigheten för det civila försvaret, MCF. MSB får kontinuerlig rapportering från länsstyrelser och sektorsansvariga beredskapsmyndigheter[11] om avvikelser och incidenter och behöver kunna identifiera olika typer av hot som berör samhällskonsekvenser på nationell nivå. MSB har därmed ett löpande behov av närmare samverkan med både Säkerhetspolisen och Försvarsmakten och uppdaterade tvärsektoriella hot- och lägesbilder utifrån det civila försvarets perspektiv. På motsvarande sätt finns det hos underrättelsemyndigheterna ett behov av att ta del av sårbarhetsanalyser. Det går här att tala om ett ömsesidigt beroende som behöver stärkas ytterligare.

Skydd av kritisk infrastruktur

Vid påverkan på kritisk infrastruktur, till exempel vattenförsörjning eller brott på en telekabel i Östersjön, uppstår snabbt ett behov av en samlad lägesbild för att kunna avgöra vad som har hänt, om någon antagonistisk aktör ligger bakom och hur svenskt agerande ska formas. Lägesbildsarbetet måste kunna inledas snabbt och innefatta ansvariga myndigheter, privata operatörer samt flera departement i RK. Denna krets domineras av aktörer med svag koppling till underrättelseverksamheten. Här behöver underrättelsemyndigheterna kunna samverka närmare med till exempel Svenska kraftnät, Post- och Telestyrelsen (PTS) samt privata företag och kunna utbyta information i nya format. Samverkan måste dessutom ske i nära samråd med Regeringskansliet inom ramen för en bredare säkerhetspolitisk kontext.

[10] Prop. 2024/25:34.
[11] msb.se.

Kustbevakningen

När det gäller sjöövervakning spelar Kustbevakningen (KBV) en central roll. Kustbevakningen ansvarar bland annat för att övervaka maritima miljöer och tillhandahålla sjöinformation till andra myndigheter samt ha beredskap för att tillsammans med andra samhällsaktörer förebygga, motverka och agera i händelse av en samhällsstörning. Under senare tid har KBV:s operationsmiljö allt mer kommit att präglas av antagonistiska hot och hybridverksamhet.

KBV behöver bättre förutsättningar för att kunna bearbeta och analysera sjörelaterad information både för eget och andra myndigheters behov. I detta syfte har KBV hemställt om författningsändringar.[12] Myndigheten genomför en förstärkning av den egna underrättelseförmågan. KBV har fått ett uppdrag att utveckla samarbetet med Försvarsmakten för den samlade sjölägesbilden men bör även samarbeta mer med underrättelsemyndigheterna för att bidra till att kartlägga säkerhetshotande verksamhet.[13]

Cybersäkerheten organiseras om och stärks

Sveriges säkerhet, konkurrenskraft och välstånd vilar i hög grad på digital grund. Vår förmåga att tillvarata och omsätta digitaliseringens omfattande möjligheter till ökad konkurrenskraft och välstånd måste gå hand i hand med likaledes god förmåga att hantera de sårbarheter som följer i digitaliseringens spår.

En milstolpe i cybersäkerhetsarbetet är inrättandet under 2024 av Nationellt Cybersäkerhetscenter (NCSC) vid FRA. En tidigare version av centret inrättades 2020 men bedömdes inte vara effektivt utformat.[14] Styrningsformer och ledning för centret har nu tydliggjorts. De myndigheter som ska bidra i centrets arbete är MSB, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Försvarsmakten/Must, PTS och FMV.

Målsättningen är att NCSC ska utvecklas till ett nav i det nationella cybersäkerhetsarbetet och verka för en stärkt cybersäkerhet och ökad motståndskraft mot cyberhot i samhället. Centret ska bidra både till förebyggande arbete och ska kunna erbjuda stöd vid

[12] Hemställan KBV, dnr 2024–2040 (2024-10-21).
[13] Fö2025/*00038 Uppdrag till Försvarsmakten och Kustbevakningen om stärkt samverkan till sjöss.*
[14] Skr. 2023/24:26 *Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av samhällets informations- och cybersäkerhet.*

incidenter som omfattar samhällsviktig verksamhet. Centret ska verka mot hela det svenska samhället och utnyttja expertis från både näringsliv och akademi. Sammantaget innebär detta både ett behov av ett nära underrättelseutbyte mellan de i centret ingående myndigheterna och att former för delgivning och utbyte av information med det bredare samhället utvecklas.

Regeringen har nyligen antagit en nationell cybersäkerhetsstrategi för 2025–2029 tillsammans med en handlingsplan för genomförandet.[15]

Informationskrigföring och påverkansoperationer

Informationskrigföring och påverkansoperationer utgör en allt större del av en breddad hotbild. I ett internationellt perspektiv utmärker sig Sverige med en egen myndighet dedikerad åt psykologiskt försvar. Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF) har till uppgift att identifiera, analysera och lämna stöd till bemötandet av otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information som riktas mot Sverige eller svenska intressen från främmande makt och ska rapportera till regeringen om det kan ha betydelse för rikets säkerhet eller av någon annan anledning bör komma till regeringens kännedom.[16] MPF verkar således på en öppen arena medan underrättelse- och säkerhetstjänsterna har tillgång till information som är inhämtad med särskilda metoder. En antagonistisk statsaktör använder dock både öppna och förnekbara verktyg, väl samordnat och med en stor bredd. Vissa metoder är olagliga enligt brottsbalken, medan andra är fullt lagliga. Detta måste Sverige kunna möta med ett mer samordnat agerande mellan MPF och underrättelse- och säkerhetstjänsterna.

[15] Skr. 2024/25:121 *Nationell strategi för cybersäkerhet 2025–2029.*
[16] Förordning (2021:936) med instruktion för Myndigheten för psykologiskt försvar.

Rymddomänen

I regeringens försvars- och säkerhetsstrategi för rymden, slås fast att våra försvars- och säkerhetsintressen i och genom rymden ska säkerställas.[17] Denna strategi håller nu på att omsättas till planer och aktiviteter, i ett rymdprogram för Sverige. Programmet tar sin utgångspunkt i Sveriges starka industriella rymdförmåga, inklusive uppskjutningskapacitet, och rymmer viktiga satsningar på uppbyggnaden av den nationella rymdförmågan till stöd för totalförsvaret. Bland annat har regeringen tilldelat Försvarsmakten en miljard kronor för perioden 2024–2032 för att utveckla rymdförmågor, förbättra rymdlägesbilden, bygga ut infrastruktur vid Esrange samt skjuta upp ett flertal satelliter.

Sverige är dock ett för litet land för att uppnå full rådighet i rymddomänen, även om nationella utvecklingssatsningar på området är viktiga för att skapa så stor rådighet som möjligt. Sådana satsningar behöver vare långsiktiga, men kommer aldrig kunna möta samtliga behov som finns av olika typer av rymdbaserad underrättelseinhämtning. Här kan partnerskap med kommersiella aktörer spela en viktig roll. (Se kapitel 6.)

[17] *Rymdens roll i ett nytt säkerhetspolitiskt läge, Sveriges försvars- och säkerhetsstrategi för rymden*. (regeringen.se, 2024-07-05).

6 Styrning, samordning och samverkan i ett systemperspektiv

6.1 Ett systemperspektiv på underrättelseverksamheten

Som framgår i kapitel 1 har utredningen antagit ett systemperspektiv på uppdraget. Syftet med detta kapitel är att resonera kring vilka förutsättningar som råder för att skapa ett mer sammanhållet och effektivt underrättelsesystem.

De svenska underrättelse- och säkerhetstjänsterna ingår i ett system som även inbegriper andra underrättelsemottagare i regeringen och Regeringskansliet (RK) samt andra myndigheter. På myndighetsnivå utgör den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must), Försvarets radioanstalt (FRA) och Säkerhetspolisen kärnan i det svenska underrättelsesamhället. De ingår i ett gemensamt system präglat av olika förmågor och ömsesidiga beroenden. I anslutning till denna kärna finns Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Försvarets materielverk (FMV), vilka utifrån sina uppdrag tillför systemet värdefulla kunskaper och kompetenser. Kapitlet diskuterar både regeringens samordning och styrning av underrättelseverksamheten, samspelet mellan RK och myndigheterna samt avslutningsvis även hur samarbete och samverkan mellan underrättelse- och säkerhetstjänsterna behöver utvecklas. I kapitel 7 redovisas hur underrättelsemyndigheterna löser sina uppgifter inom ett system av ömsesidiga beroenden.

6.2 Regeringens styrning av underrättelseverksamheten

Den svenska förvaltningsmodellen innebär att regeringen och RK agerar på en nationell, strategisk och policyinriktad nivå medan mer operativa beslut lämnas åt ansvariga myndigheter. Detta utesluter inte att regeringen ofta har mycket detaljerade informations- och underrättelsebehov för att förstå det aktuella läget, relevanta skeenden och eventuella konsekvenser. (Se kapitel 5.)

I en förvaltning med fristående myndigheter, som präglas av stor självständighet i utförandet av sina uppgifter, underrättelsebehov av olika karaktär, och en myndighetsvis styrning riskerar underrättelseverksamheten bli övervägande utbudsstyrd. Ett sätt att skapa bättre balans mellan faktiska behov och den verksamhet som bedrivs är att stärka regeringens förmåga att förtydliga sina behov samt utveckla dialog och styrprocesser i ett systemperspektiv.

6.2.1 Samordning och ansvarsfördelning för underrättelsefrågor i Regeringskansliet

Dagens allvarliga säkerhetspolitiska läge ställer högre krav på regeringens samordning och styrning av underrättelseverksamheten för att säkerställa att yttre hot och inre säkerhet hanteras på ett sammanhållet och effektivt sätt.

Underrättelseverksamheten är till sin natur departementsöverskridande, vilket också betonades av 1996 års underrättelsekommitté.[1] Underrättelsebehoven, som är i högre grad överlappande, är i dag mest framträdande i Statsrådsberedningen (SB), Utrikesdepartementet (UD), Justitie- och Försvarsdepartementen.

För att stärka samordningen kring frågor som berör nationell säkerhet beslutade regeringen 2022 att tillsätta en nationell säkerhetsrådgivare samt inrätta ett nationellt säkerhetsråd (NSR) i vilket statsministern är ordförande.[2] Inspirationen hämtades dels från motsvarande strukturer i andra länder (se kapitel 4), dels från det säkerhetspolitiska rådet som den dåvarande regeringen inrättade

[1] SOU 1999:37 *Underrättelsetjänsten – en översyn*.
[2] NSR är inte beslutsfattande och består förutom statsministern av justitieministern, utrikesministern, försvarsministern, ministern för civilt försvar och finansministern samt de övriga partiledarna som ingår i regeringen. Andra statsråd deltar när deras verksamhet berörs. Myndighetsföreträdare och andra aktörer kan ges möjlighet att lämna information till rådet.

2017. Funktionen som nationell säkerhetsrådgivare upprätthölls då av en statssekreterare för utrikesfrågor.

Vidare inrättades det Nationella underrättelserådet (NUR) hösten 2023 för att möjliggöra ett närmare samråd mellan den politiska nivån och cheferna för Must, FRA och Säkerhetspolisen.[3]

I den nationella säkerhetsrådgivarens organisation finns inrättat ett kansli för samordning av underrättelsefrågor (SB-Und). Samordningskansliet ansvarar för underrättelseförsörjning av statsministern med kansli samt av den politiska nivån inom flera departement. Ambitionen med inrättandet av SB-Und var att tillskapa ett övergripande samordningsansvar för hela underrättelseflödet, även omfattande Säkerhetspolisens underrättelserapportering. Detta ligger i linje med SB:s mandat och ger förutsättningar för att sammanhållet följa, inrikta och utveckla den samlade underrättelserapporteringen både vad avser yttre hot och inre säkerhet.

Försvarsdepartementets enhet för Försvarsunderrättelser (Fö-EFU) ansvarar för underrättelseförsörjningen av den egna departementsledningen och beredningen av regeringens inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten. Vidare ansvarar Försvarsdepartementet för myndighetsstyrningen av FRA, Must (inom Försvarsmakten), Försvarsunderrättelsedomstolen (FUD) och Statens inspektion av försvarsunderrättelseverksamheten (Siun).

Inom UD har funktionen som underrättelsesamordnare nyligen omvandlats till ett kansli. Kansliets huvuduppgift är att förse departementets ledning med underrättelser, hantera inriktningsfrågor samt utgöra kontaktpunkt för underrättelsetjänsterna in i UD.

Inom Justitiedepartementet ansvarar Polisenheten för myndighetsstyrningen av Säkerhetspolisen och för underrättelseförsörjningen av departementsledningen.

Underrättelser kan ge viktiga pusselbitar men utgör inte ett heltäckande svar, eller en allomfattande analys, av ett skeende inklusive dess eventuella konsekvenser för Sverige. Den breda säkerhetspolitiska analysen, som även integrerar en analys av möjliga svenska åt-

[3] NUR leds av den nationella säkerhetsrådgivaren med deltagande av statsministerns statssekreterare, statssekreterarna vid Justitie-, och Försvarsdepartementen, UD:s kabinettssekreterare samt cheferna för FRA, Must och Säpo.

gärder, politiska vägval och sannolika konsekvenser kan bara skapas i RK.[4]

6.2.2 Regeringens inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten

Bakgrunden till inriktningsprocessen beskrivs i kapitel 2. Inriktningen och inriktningsprocessen är av central betydelse för den samlade underrättelseverksamheten.

Inriktningen ska fylla ett antal formella krav; den ska dels verkställa regeringens lagstyrda mandat att inrikta försvarsunderrättelsemyndigheterna till stöd för utrikes, försvars-och säkerhetspolitiken, dels utgöra en central utgångspunkt för Siun:s granskning och kontroll.[5] För FRA tillkommer inriktningen som en nödvändig utgångspunkt för att kunna visa på behovet av signalspaning inom ramen för den lagreglerade tillståndsprocessen enligt signalspaningslagen.[6]

Inriktningen fastställer och prioriterar mellan olika underrättelsebehov och ligger till grund för uppföljning, utvärdering och återkoppling.

Regeringen fattar ett beslut som riktar sig till såväl de underrättelseproducerande försvarsunderrättelsemyndigheterna som de behovsställare som får ge en närmare inriktning. Ordningen innebär att regeringen beslutar om det samlade behovet av försvarsunderrättelser och således innefattar beslutet såväl regeringens egna behov som behoven hos berörda myndigheter inklusive prioriteringen mellan de olika underrättelsebehoven.

Kontakter och dialog mellan RK och underrättelse- och säkerhetstjänsterna är viktiga inslag som syftar till informations- och kunskapsutbyte samt förtydliganden av regeringens styrning och behov. Detta är centralt i hanteringen av underrättelseinformation. Vidare krävs särskild hantering av underrättelseinformation som ständigt måste beakta skyddet av källor och förmågor.

---

[4] ”Försvarsunderrättelseverksamheten utgör en av flera viktiga delar av Sveriges samlade förmåga till säkerhetspolitisk analys. Den sammanvägda säkerhetspolitiska bedömningen som baseras på såväl försvarsunderrättelser som diplomatisk rapportering, information från Säkerhetspolisen med flera sker i Regeringskansliet.” Ur Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030.*

[5] Förordning (2000:131) *om Försvarsunderrättelseverksamhet.*

[6] Lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Det finns exempel på när viktig information funnits inom underrättelsesamhället men där systemförmågan brustit och uppgifter inte på ett snabbt och ändamålsenligt sätt förmedlats till regeringen och berörda mottagare så att de rätta slutsatserna kunde dras. [7]

En reformerad inriktningsprocess

En reformprocess pågår i RK för att vidareutveckla inriktningsprocessen så att den blir mer ändamålsenlig såväl för underrättelseproducenterna som för mottagarna av underrättelser.

Regeringen behöver stöd med underrättelser avseende både inre säkerhet och yttre hot. Därför behövs former för att ställa underrättelsebehov även till Säkerhetspolisen, som i dag inte omfattas av inriktningen av försvarsunderrättelsemyndigheterna. (Se kapitel 7 och 14.)

Regeringen bör i högre grad än hittills beskriva syftet med underrättelseproduktionen och hur myndigheternas produktion och förmågor kan ge stöd till Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik.

Inriktningsprocessen bör samordnas nära med beslut om myndigheternas förmågeutveckling. För en mer förutsägbar planeringshorisont bör inriktningen bli flerårig.

Regeringsbeslutet om inriktningen är hemligt vilket ställer höga krav på hanteringen och har lett till att den inte är tillräckligt känd bland de som ska kunna använda den. En mer målstyrd och generisk inriktning som till stora delar läggs på en lägre sekretessnivå skulle kunna ge tydligare ramar för en dialog och närmare inriktning mellan producenter och mottagarna av underrättelser.

Förmågan att löpande utvärdera verksamheten både ur ett kvalitets- och ett nyttoperspektiv är central för utvecklingen av ett sammanhållet underrättelsesystem. (Se kapitel 12.)

[7] (Fö2024:A) Granskning av hur it-incidenten hos bolaget Tietoevry den 20 januari 2024 hanterades och följdes upp hos de myndigheter som ingår i Nationellt cybersäkerhetscenter.

6.2.3 Samspelet mellan Regeringskansliet och underrättelsemyndigheterna

Ett utvecklingsarbete pågår i RK för att öka kundnyttan och säkerställa att underrättelser i högre utsträckning erbjuder relevant stöd i centrala policyprocesser. Flera gemensamma mötesformat mellan regeringen och RK och berörda myndigheter har inrättats under de senaste åren, se t.ex. NUR ovan.

Såsom framgår i kapitel 5 har säkerhetsläget inneburit ett ökat förväntanstryck på myndigheterna att leverera mer sammanvägda bedömningar, i högre tempo och till fler mottagare. Kraven ökar på både snabb och tillförlitlig information; inklusive kommentarer till medieuppgifter eller avsiktlig desinformation.

Former för hur dessa utmaningar bäst hanteras behöver utvecklas gemensamt i dialog mellan RK och berörda myndigheter. Det är viktigt med en gemensam förståelse för både vilka underrättelsebehov som ska mötas och hur underrättelserna ska användas.

Dialogen med underrättelsemyndigheterna behöver organiseras på ett sätt som motverkar risken för att underrättelsebedömningar, på bekostnad av sakriktighet, anpassas till vad man tror mottagarna vill höra eller har nytta av. Även information som mottagare kan uppleva gå emot önskvärd policy behöver framföras.

Vidare behöver tempot i underrättelsestödet vägas mot myndigheternas behov av att kunna bedriva mer långsiktig verksamhet som kunskapsuppbyggnad, utveckling av inhämtningsförmågor och analysverksamhet.

Kraven och förväntningarna på Sverige och svensk underrättelsetjänst med anledning av medlemskapen i EU respektive Nato understryker behovet av samordning och dialog mellan myndigheter och RK ytterligare.

6.3 Förbättrad samverkan mellan underrättelsemyndigheterna

Redan 1996 års underrättelsekommitté konstaterade att det behövdes en bättre samordning mellan myndigheterna.[8] I dag dras samma slutsats i såväl den Nationella säkerhetsstrategin, i totalförsvarsbeslutet samt i direktiven till underrättelseutredningen.[9]

Dagens både skarpare, bredare och mer komplexa hotbild ställer extra stora krav på samverkan. Hanteringen av både hot och möjligheter kräver förbättrad lägesuppfattning samt lednings- och beslutsförmåga. Som framhålls i den Nationella säkerhetsstrategin krävs därför en förbättrad samverkan mellan olika sektorer och beslutsnivåer i samhället, mellan offentlig och privat sektor samt utvecklade internationella samarbeten.[10]

Det finns flera olika metoder att åstadkomma samverkan. Det kan finnas tvingande föreskrifter i lagar och förordningar. Lagar och förordningar kan också innehålla föreskrifter som skapar förutsättningar för samverkan. Andra metoder är uppdrag till en funktion inom RK, nationella samordnare, regeringsuppdrag, dialogforum samt överenskommelser.[11]

Det bör tilläggas att samverkan inte är en metod eller ett mål i sig. En studie av svensk krisberedskap pekar på att det generellt läggs för mycket kraft och tid på själva samverkansformerna. Det är *resultatet* av samverkan som är viktigt.[12]

6.3.1 Erfarenheter från samarbete och samordning i underrättelseverksamheten

För att möta den aktuella hotbilden krävs integrerade arbetssätt mellan underrättelsemyndigheterna. Det går att dra vissa slutsatser från befintliga samarbetsfora. Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT) och Nationellt center för cybersäkerhet (NCSC) är två exempel på systemorienterade samarbetsformat mellan underrättelse- och säkerhetstjänsterna. (Se kapitel 2 och 5.)

---

[8] SOU 1999:37.
[9] Skr. 2023/24:163 *Nationell säkerhetsstrategi* och Prop. 2024/25:34 samt bilaga 1.
[10] Skr. 2023/24:163.
[11] SOU 2024:43 *Staten och kommunsektorn – samordning, självstyrelse, styrning*.
[12] *Bara skog som brinner? Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014*.

Sammantaget framkommer att NCT har skapat positiva effekter för underrättelsesystemet som går utöver den faktiska verksamheten i och med att personal från Must, FRA och Säkerhetspolisen varit samlokaliserade och arbetat tillsammans. Det har bidragit till ökad förståelse både för de olika uppdragen och de skilda förutsättningarna samt en ökad förståelse för det samlade uppdraget. Samtidigt framkommer utmaningar i form av rollsökning i relation till varandra, tolkning av uppdraget, legala eller byråkratiska hinder för informationsdelning och brist på gemensamma tekniska lösningar.

Verksamheten inom NCSC har tagit lång tid att bygga upp. Former för samverkan och regeringens styrning har varit otydliga.[13] Regeringen har nyligen sett över verksamheten och lagt huvudansvaret vid FRA. [14] På så sätt utgör NCSC ett exempel på den systemstyrning som kan behövas för att skapa förutsättningar för effektiva samarbetsformer mellan samverkande myndigheter.

Det svenska underrättelsesamhället behöver stärkas

Som framgått i kapitel 5 så har ett antal andra länder etablerat så kallade nationella underrättelsesamhällen som bidrar till att bygga en gemensam kultur och gemensamma förutsättningar för att på så sätt skapa synergier och ökad effektivitet. Även mottagarna av underrättelser engageras i utvecklingen, som syftar till bättre samordnade, mer relevanta och effektivare underrättelsesystem.

En utgångspunkt bör vara att offentligt bekräfta att ett underrättelsesamhälle finns, vilka aktörer som omfattas, uppgifter och ansvarsfördelning. En lämplig form kan vara i en nationell och öppen underrättelsestrategi. Bland viktiga utmaningar som med fördel skulle kunna hanteras i ett systemperspektiv återfinns utbildning, rekrytering, karriärutveckling, större teknikinvesteringar, säkerhetsprövning och informationshantering. (Se kapitel 10 och 11.)

[13] RiR 2023:8 Regeringens styrning av samhällets informations- och cybersäkerhet – både brådskande och viktig
[14] Förordning (2025:237) om det nationella cybersäkerhetscentret vid Försvarets radioanstalt.

6.3.2 Samordning avseende internationellt samarbete

Betydelsen av internationellt underrättelsesamarbete i allmänhet har ökat. (Se kapitel 4.) Underrättelse- och säkerhetstjänsterna har ett brett internationellt bilateralt och multilateralt samarbete. Av hävd har dessa samarbeten i huvudsak varit bilaterala. Samarbete sker nu, i tilltagande grad, även i multilaterala sammanhang och utgör redskap som kan stödja den samlade säkerhetspolitiken. Detta leder till ett behov att hitta former för en utvecklad samordning, men i någon mån även för ökad transparens kring vissa inslag av det internationella underrättelsesamarbetet.

De svenska underrättelse- och säkerhetstjänsterna har utlandsbaserad samverkanspersonal för att möjliggöra en närmare samverkan med sina utländska motsvarigheter.

Utlandsnärvaro kräver administrativa lösningar till exempel vad gäller avtal, IT, säkerhet och logistik. Vidare behövs en inriktning för hur den bilaterala eller multilaterala relationen ska utvecklas och en plan för hur verksamheten ska bedrivas. I flera frågor har de svenska underrättelsemyndigheterna till stor del samma behov, utmaningar och motparter.

I de flesta jämförbara länder har en organisation, oftast utrikesunderrättelsetjänsten, det övergripande ansvaret för underrättelsemyndigheternas ambassadbaserade representation. Detta ansvar har hittills inte uttryckligen fördelats på någon av de svenska berörda myndigheterna.

Behoven av samordning av den verksamhet som ska bedrivas utifrån en utlandsbaserad plattform ser olika ut. I vissa fall är behovet mindre och i andra fall behövs en hög grad av samordning. I till exempel Bryssel har underrättelse- och säkerhetstjänsterna behov av att arbeta utifrån en övergripande, och med RK avstämd, målbild för vad de ska uppnå visavi EU och Nato.

En annan viktig uppgift är att säkerställa underrättelseförsörjning, till exempel av de svenska utsända representanterna vid EU- och Nato-representationen.

Ett utvecklingsarbete pågår i RK för mer sammanhållna övergripande instruktioner och återrapporteringskrav vad beträffar verksamheten vid EU och Nato.

6.3.3 Stärkt samarbete inom digitalisering

En avgörande förutsättning för underrättelse- och säkerhetstjänsternas möjligheter att lösa sina uppgifter är tillgång till information och en effektiv informationshantering inom och mellan myndigheter samt med våra närmaste samarbetsländer. En konsekvens av den förändrade hotbilden, där bland annat yttre och inre hot sammanfaller, är att myndigheternas behov av att dela data har ökat.

För att kunna möta den aktuella hotbilden behöver fler myndighetsgemensamma systemlösningar utformas. Det kräver i sin tur en aktiv och samlad styrning från regeringen. En grundläggande utmaning är att styrning och uppföljning är utformad för respektive myndighet, inte för ett samverkande system. Vidare präglas även underrättelse- och säkerhetstjänsterna av olika organisationskultur.

Under de senaste åren har flera initiativ tagits för att förbättra de enskilda myndigheternas förutsättningar när det gäller informationshantering. För att möta de behov som den förändrade hotbilden kräver behövs mer likartade förutsättningar för att möjliggöra samverkan och delning av data, inklusive behandlingen av personuppgifter.

Förmågan att snabbare och bättre kunna fusionera information från olika underrättelseproducenter behöver stärkas så att samma information kan nyttjas för parallella syften. Utöver det myndighetsspecifika uppdraget, kommer myndigheterna i högre grad särskiljas utifrån vilka underrättelsebehov som verksamheten ska möta, inte vilken information de har tillgång till.

För att stödja en sådan utveckling behöver teknik- och systemansvar fördelas så tydligt som möjligt mellan berörda aktörer. Ineffektiva särlösningar behöver ersättas med mer resurs- och kostnadseffektiva systemlösningar som kan stimulera innovation och nya arbetssätt. Erfarenheterna från inrättandet av Nationellt cybersäkerhetscenter (NCSC), för vilket FRA tilldelats ett huvudansvar, visar att det kan vara effektivt att utse en tydlig huvudansvarig myndighet i en teknikberoende verksamhet.

En samordnad och tydlig målstyrning, grundad i ett systemperspektiv, är nödvändig för att möjliggöra effektiv användning av ny teknik.

Regeringen har vidare i propositionen om totalförsvaret 2025–2030 bedömt att digitalisering är avgörande för underrättelse- och säker-

hetstjänsternas operativa förmåga.[15] Regeringen konstaterar vidare att för att realisera en digitalisering krävs en central och skalbar förmåga med möjlighet att processa, lagra, och bearbeta stora mängder data.

Sverige står på detta område inför ett växande förmågeglapp – både i relation till de möjligheter som erbjuds, utvecklingen hos potentiella antagonister och inom våra internationella samarbeten. Lärdomar från kriget i Ukraina understryker detta.

En digital transformation kommer att bli omfattande och påverka alla delar av verksamheten. Investeringar i såväl hård- som mjukvara och kompetensutveckling av personalen kommer att vara nödvändigt men kommer på sikt innebära betydande förbättringar för samarbetet och effektiviteten i underrättelseverksamheten.

En utveckling mot myndighetsgemensamma lösningar som bygger på kommersiellt tillgängliga molntjänster, i kombination med avancerade applikationslager som möjliggör tillämpning av teknologier såsom artificiell intelligens (AI) och maskininlärning (ML) är inte enbart avgörande för underrättelsesamhället, utan även för totalförsvaret i stort – särskilt vad gäller Försvarsmaktens förmåga att bedriva militära operationer, både nationellt och i samverkan med allierade. Detta förutsätter tillgång till sensordata, andra operativa data samt en högupplöst yt- och luftlägesbild. (Se kapitel 7.)

Ett gemensamt teknikutvecklingsprojekt av en sådan omfattning och i nära samarbete med privata sektorn, skulle kunna skapa betydande möjligheter för svensk industri. Det förväntas bidra till innovation och kompetensutveckling inom områden som cybersäkerhet, dataanalys och molntjänster. (Se kapitel 10.)

Sammantaget utgör en stärkt digital förmåga en nödvändig del av ett mer effektivt och sammanhållet underrättelsesystem.

6.3.4 Potentialen i OSINT bör tillvaratas bättre och mer samordnat

Som beskrivs i kapitel 3 har kvalificerat arbete med öppna källor (OSINT) förutsättningar att ge imponerande underrättelser. Exempelvis finns det numera ett växande antal kommersiella aktörer med rymdbaserade system vars förmågor kan likställas med de mest kva-

[15] Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030*.

lificerade statliga aktörernas. Information från öppna och kommersiella källor har blivit en central resurs i modern underrättelseverksamhet. Genom att tolka data från offentliga källor, medier, sensorer, satelliter och sociala plattformar kan viktiga mönster snabbt identifieras och bearbetad information spridas vidare. För att utnyttja denna potential behöver den svenska underrättelseverksamheten aktivt söka och ingå partnerskap med kommersiella aktörer med spetskompetens inom OSINT.

OSINT är dessutom kostnadseffektivt och möter kraven på högre tempo och realtidsnära underrättelserapportering samt är enklare att dela och delge till en bred mottagarkrets.

Att inte dela information härstammar ofta från behovet att skydda metoder och källor. Risken att röja en källa är störst om en underrättelserapport endast baseras på en enda källa. Det är däremot enklare att anonymisera eller dölja känslig information i en sammanställning som bygger på många olika slags källor. Ett brett angreppssätt som utnyttjar såväl öppen som hemlig inhämtning kommer att underlätta samverkan och delning av information inom underrättelseområdet. Att utnyttja öppna källor gör också att den resurskrävande inhämtningen med särskilda metoder kan riktas mot de områden där den ger det största kompletterande mervärdet.

I dag saknas en systemgemensam, samlad förmåga och en central nod som interagerar med kommersiella OSINT-aktörer och som till exempel vid upphandlingar och dialog om produktutveckling kan dra nytta av ett sammanhållet förhandlingsmandat. I dagsläget upphandlar myndigheterna sådana tjänster utifrån det egna uppdraget, vilket i vissa fall har lett till parallella avtal med samma leverantör.

Betydelsen av rymden som underrättelsedomän ökar snabbt, inte minst vad gäller kvalificerad kommersiell OSINT-verksamhet. Sverige bör i möjligaste mån söka effektvinster genom samarbeten med strategiska partners, inte minst våra nordiska grannländer. Men även geografiskt avlägsna länder som kan behöva sensortäckning i områden där Sverige har färre intressen kan vara relevanta. Här kan det finnas utrymme för att dela på kostnader utan att konkurrera om inhämtningsförmåga.

7 Myndigheternas underrättelseverksamhet

7.1 Inledning

I detta kapitel redogörs övergripande för Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must), Försvarets radioanstalt (FRA) och Säkerhetspolisens myndighetsspecifika utmaningar. Redovisningen görs mot bakgrund av slutsatser i tidigare kapitel avseende bland annat nya underrättelsebehov, ökat behov av samordning samt förmåga att dra nytta av nya tekniska möjligheter och samarbeten avseende inhämtning, bearbetning, analys och delgivning. I bilaga 3 återfinns beskrivningar av de tre myndigheternas uppdrag tillsammans med utvecklingen av myndigheternas resurser och prognos framåt. Därutöver diskuteras utmaningar för den militära underrättelse och säkerhetstjänsten inom Försvarsmakten mot bakgrund av medlemskapet i försvarsalliansen Nato och den kraftiga tillväxten inom Försvarsmakten. Avslutningsvis belyses Försvarets materielverk (FMV) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) roller som försvarsunderrättelsemyndigheter.

7.2 Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must)

Sedan Must inrättades som en avgränsad enhet inom Försvarsmaktens högkvarter 1994 har organisationens fokus och uppgifter genomgått en rad förändringar. De beror på säkerhets- och försvarspolitiska skiften som i sin tur lett till förändringar i uppdragsgivarnas underrättelsebehov och prioriteringar. (Se kapitel 2.)

Must producerar underrättelser inom ett brett fält av teman och geografiska områden som rör utrikes förhållanden på det säkerhets-

politiska respektive militärstrategiska området, samt om icke-statliga hotaktörer och asymmetriska yttre hot i övrigt. Rapporteringen ska svara mot de underrättelsebehov som framgår av regeringens inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten. Regeringen beslutar även vilka myndigheter som får ge Must en närmare inriktning.

Det försämrade säkerhetsläget, Försvarsmaktens tillväxt och den pågående utbyggnaden av totalförsvaret, samt Nato-medlemskapet har lett till ökad efterfrågan på Musts rapportering och kompetens, avseende både underrättelse- och säkerhetstjänst.

Must har i omgångar tillförts ökade anslag. Organisationen har varit i tillväxt sedan 2016. Teknikinvesteringar inom moderniserad informationshantering och inhämtning via öppna källor har genomförts.

7.2.1 Ledning och styrning av Must

Must är inte en egen myndighet, utan styrs genom regleringsbrev för Försvarsmakten samt i övrigt genom exempelvis regeringens inriktning och särskilda regeringsbeslut. Vidare är det regeringen som utser chefen för Must.

Samtidigt ingår Must organisatoriskt i Försvarsmaktens högkvarter och chefen för Must ingår i försvarsmaktsledningen. Chefen för Must är tillika Försvarsmaktens säkerhetskyddschef och signalskyddschef samt ansvarig för den militärstrategiska funktionen underrättelse- och säkerhetstjänst inom Försvarsmakten[1].

Konstruktionen innebär att Must i praktiken fullgör två olika uppdrag – ett civilt utrikesunderrättelseuppdrag med regeringen som huvudsaklig uppdragsgivare och ett militärt underrättelse- och säkerhetstjänstuppdrag med överbefälhavaren (ÖB) som huvudsaklig uppdragsgivare. Det civila uppdraget är det som dominerar verksamhet och personalresurser samtidigt som det huvudsakligen leds och utvecklas genom militära lednings- och planeringsprocesser.

Detta hybrida uppdrag har ända sedan Must bildades medfört utmaningar och viss suboptimering. Dels innebär det breda chefsuppdraget en kraftsplittring i sig. Rollen som underrättelsechef är i detta avseende en delmängd av chefen för Musts uppdrag. Tillgängligheten, främst för regeringen och Regeringskansliets (RK) behov, utmanas

[1] Kap. 21 4 § Försvarsmaktens interna bestämmelser/Försvarsmaktens arbetsordning.

därmed. Det finns även en inneboende motsättning i att det civila underrättelseuppdraget ska infogas i försvarsmaktsprocesser, både vad gäller underrättelseproduktionen och ledningsnivån.[2]

Vidare har Must egna stöd- och ekonomifunktioner och är därmed inte fullt ut integrerad i Försvarsmaktens verksamhet. Must behov inom strategisk underrättelse- och säkerhetstjänst överensstämmer inte i alla avseenden med övriga Försvarsmaktens behov och prioriteringar, främst vad beträffar införandet av tekniska lösningar och stärkt digital förmåga.

Som funktionsansvarig enhet ska Must utarbeta och utveckla olika former av styrningar för underrättelse- och säkerhetstjänsten inom Försvarsmakten. Samtidigt är det Försvarsstaben som håller i budgetmedel och förbandsutveckling vilket innebär ett delat och till del otydligt ansvar.

Den ekonomiska styrningen av Must innebär utmaningar både för regeringen och överbefälhavaren. Musts behov ingår inte i Försvarsmaktens bredare budgetunderlag utan går genom en separat äskandeprocess till Försvarsdepartementet. Dock har det över tid setts som en fördel att inom Försvarsmaktens höga säkerhetsskydd på olika sätt integrera finansiering och verksamhet med höga skyddsvärden.

Sammantaget innebär dubbelkommandot över Must flera utmaningar för styrning och ledning. Mot bakgrund av regeringens och ÖB:s alltmer åtskilda underrättelsebehov har det över tid visat sig utmanande för Must att tillfredsställa dem båda. Att systemet fungerat någorlunda väl har varit möjligt utifrån den rådande omvärldsutvecklingen och en konstruktiv inställning från samtliga berörda parter. Den förändrade behovsbilden, såväl den militära som den bredare civila, innebär ett starkt förändringstryck på Must uppdrag.

7.2.2 Underrättelseproduktionen

Som framgår ovan har Must ett unikt uppdrag att inhämta, bearbeta, analysera och rapportera om yttre hot mot Sverige, såväl militära som den bredare hotbilden, genom att kombinera underrättelser

[2] Must personal består av 70 % civilt anställda och 30 % militära befattningshavare. På chefsnivån är förhållandet det omvända. Se vidare kapitel 11.

från flera olika inhämtningsresurser med den egna expertisen och analysförmågan. Must kallas därför en *multi-source* underrättelsetjänst.

Bland de egna förmågorna finns inhämtning via öppna källor och bildunderrättelsetjänst. Kontoret för särskild inhämtning (KSI) bidrar med inhämtning med särskilda metoder. Genom inriktningen av FRA får Must tillgång till signalunderrättelser på ett brett område. FOI och FMV bidrar utifrån sina kompetensområden. Det internationella utbytet är en viktig källa till information och underrättelser.

Underrättelseproduktionen vid Must sker primärt i Underrättelsekontoret. Kontoret kombinerar kompetens från såväl militär som civil personal. De löpande underrättelsebehoven tas emot centralt inom kontoret och fördelas genom en operativ process till de olika sakområdesansvariga avdelningarna. Innan rapporterna delges mottagarna går de igenom ett antal steg för att kvalitetssäkra format och innehåll. Processen är till viss del byråkratiskt trög vilket fördröjer delgivningen.

Vid Must Säkerhetskontor bedrivs bland annat militär säkerhetsunderrättelseverksamhet som inhämtar, bearbetar, analyserar och rapporterar underrättelser om främst hot mot Försvarsmakten. Denna rapportering delges främst inom Försvarsmakten men även till regeringen, RK och andra myndigheter, däribland Säkerhetspolisen.

Analysuppdraget och lärdomar från förvarningsperioden Ukraina

Must analysuppdrag är komplext och möter höga förväntningar från uppdragsgivarna regeringen, RK, ÖB, och övriga Försvarsmakten men även från en rad andra myndigheter i totalförsvaret. Mot bakgrund av Sveriges långvariga alliansfrihet har en självständig nationell bedömning, från underrättelsemyndigheterna i allmänhet, och Must sammansatta analys i synnerhet, varit efterfrågat. Det ställer krav på en rigorös process att bedöma och bekräfta information som inhämtas på olika sätt.

Ett högt säkerhetsskydd har inneburit viss sektionering inom och mellan organisationens olika delar. Det har å ena sidan inneburit en positiv konkurrens i systemet genom att uppdragsgivarna fått del av olika perspektiv. Men å andra sidan har det lett till en viss

tröghet genom stora avstånd organisatoriskt, fysiskt och i arbetssätt. Vidare värderas information som inhämtas genom särskilda metoder högre än aggregerad analys och öppen information. Det har till del sin grund i en invisning att basera analysen huvudsakligen på unik information. Det har begränsat Must förmåga att möta mottagarnas behov och det samlade underrättelsesystemet har därmed svårt att utvinna maximala synergier ur investerade resurser.

Detta utmanas nu ytterligare genom den snabba teknikutvecklingen och möjligheterna att integrera olika inhämtningsförmågor och bearbeta, analysera och dra relevanta slutsatser ur stora mängder tillgängliga data. (Se kapitel 3.)

Återkommande utvärderingar av Must underrättelseproduktion har identifierat vissa utmaningar, särskilt vad gäller mottagarna i Regeringskansliet. Must föredragningar och skriftliga rapportering upplevs som omständliga och otydliga både vad gäller språk och bedömningar. De osäkerheter som alltid finns i underrättelsebedömningar kommuniceras inte på ett tydligt sätt. Det finns fördelar med den långvariga integrationen av militär- och bredare säkerhetspolitisk bearbetning och analys inom Must. Men i det rapporteringsflöde som når regeringen och RK så upplever man inte att man får del av en sådan sammanvägd bild.

Analysarbetet vid Must under den ryska uppmarschen mot Ukraina under hösten och vintern 2021/22 präglades av en kombination av ovan faktorer. Den militärstrategiska bedömningen var korrekt medan bedömningen av ryskt risktagande hamnade fel. Såvitt utredningen kan bedöma fanns information som pekade i olika riktningar vilket borde lett till en omprövning av analysen. (Se kapitel 2.)

En central uppgift för en underrättelsetjänst är att kunna lära av sina misstag för att minska sannolikheten för att de återupprepas. För att ta tillvara erfarenheterna från förvarningsperioden inför Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2021/22 har Must inlett ett arbete för att utveckla analysmetodiken och att mer systematiskt utsätta slutsatser och bedömningar för kritisk granskning. En omorganisation av Underrättelsekontoret har genomförts i syfte att föra inhämtning och analys närmare varandra.

Must har inlett ett arbete för att vidareutveckla både muntlig delgivning och skriftlig rapportering. Språkbehandlingen, särskilt

vad gäller tydliga bedömningar och användarvänliga format, behöver utvecklas vidare.

Vidare pågår ett utvecklingsarbete inom digitalisering för att stärka användningen av modern AI-teknik som stöd i att bearbeta data och information. Ett arbete bedrivs också för att merutnyttja öppna källor på ett bättre sätt. Som framgår ovan hämmas utvecklingsarbetet av vissa strukturella utmaningar.

Utvecklingen sedan Ryssland inledde sin storskaliga invasion i februari 2022 har inneburit fortsatta utmaningar för Must och det övriga underrättelsesystemet. Att följa och bedöma den militärstrategiska utvecklingen i kriget är fortsatt prioriterat och helt centralt för den samlade utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken. Inte minst från regeringens sida har behovet av snabba och samlade bedömningar av ryskt agerande och utvecklingen i kriget i Ukraina blivit mer uttalat.

7.2.3 Konsekvenser för Must av medlemskapet i Nato

Medlemskapet i Nato har stor påverkan på Musts verksamhet i takt med att Sverige integreras allt mer i alliansens underrättelsesamarbete. Underrättelsesamarbetet inom Nato är en central process och den gemensamma hotbildsanalysen ligger till grund för Natos försvarsplanering och andra viktiga politiska beslut. (Se kapitel 4.) Det åligger för närvarande huvudsakligen Must att leverera ändamålsenliga underrättelser till arbetet inom alliansen för att kunna påverka diskussioner och beslutsprocesser inom Nato.

En direkt konsekvens är ett kraftigt ökat rapporteringsflöde in till Must. Rapporteringen bidrar till Musts analys och lägesuppfattning men det ökande inflödet tar resurser i anspråk. Medlemskapet innebär samtidigt att Försvarsmakten har fler skyddsvärden att hantera, vilket ökar kraven även på den militära säkerhetstjänsten.

7.3 Underrättelsetjänst inom Försvarsmakten

Det militära hotet från Ryssland är återigen en realitet. Försvarsmakten växer och moderniseras och genomgår i dag den största strukturella och operativa tillväxten sedan 1950-talet. Samtidigt ska Sveriges stridskrafter kopplas ihop med Natos lednings- och

underrättelsesystem. För att den omställningen ska lyckas behövs en tydlig styrning även av den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten. Vikten av att kunna tyda, strukturera och förutse sin omvärld har tydliggjorts på det moderna slagfältet, inte minst i Ukraina.

Regeringen har mot den bakgrunden förordat att försvarsunderrättelseförmågan och den militära säkerhetstjänsten fortsätter att utvecklas och att den nationella och internationella samverkan fördjupas. För den militära underrättelsetjänsten möjliggörs också utnyttjande av spanings- och övervakningssatelliter vilket är ett viktigt steg för att utveckla den svenska rymdförmågan. Även inom det militära försvaret behövs en digitalisering av funktioner och en ändamålsenlig militär underrättelseförmåga för att Försvarsmakten ska kunna utnyttja avancerade verkanssystem och genomföra multidomänoperationer.[3]

Den snabba teknikutvecklingen medför att förutsättningarna att genomföra militära operationer förändras snabbt. Underrättelse- och ledningssystem måste vara väl integrerade på alla nivåer och inom samtliga försvarsgrenar och funktioner. Den organisatoriska uppdelning som i dag finns mellan Must och de övriga nivåerna gynnar inte ett integrerat arbetsflöde.

Det försämrade säkerhetsläget innebär även en breddad och komplex hotbild mot Försvarsmakten. Den ställer högre krav på den militära säkerhetstjänstens verksamhet på alla nivåer. Denna behöver också stärkas.

Sammantaget innebär Försvarsmaktens tillväxt att även underrättelse- och säkerhetstjänsten behöver växa på alla nivåer inom Försvarsmakten. Det finns behov av att integrera de strategiska, operativa och taktiska nivåerna bättre och utveckla vidare den samlade verksamheten, inklusive inom Nato.

7.3.1 Lägesbild över Östersjön

Bevakning och underrättelserapportering om utvecklingen i närområdet och särskilt yt- och luftläget över Östersjön har genomgående varit en av underrättelseverksamhetens styrkor. (Se kapitel 2.) Den samlade förmågan hos Must, FRA, FOI och FMV har över tid

[3] Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030.*

bidragit till att svensk underrättelsetjänst haft en god bearbetning av Ryssland. Det gäller både på strategisk nivå som genererat en djup kunskap om ryska stridskrafter och förmågor och en god operativ underrättelsebild i och kring Östersjön.

Efter det att Sverige och Finland blivit Nato-medlemmar har Östersjön blivit mer betydelsefullt även ur ett Nato-perspektiv. Den pågående Nato-integrationen kommer skapa behov inom modern teknik. Försvarsmakten behöver kunna svara upp mot alliansens förväntningar på svensk underrättelseverksamhets kartläggning av Östersjön, men också säkerställa att andra alliansmedlemmars och Natos egenproducerade underrättelser kan användas fullt ut till stöd för svensk lägesbild.

För att lösa denna uppgift behöver den militära underrättelsetjänsten integreras ännu närmare, strategiskt, operativt och taktiskt. Genom strategiska bedömningar av hotaktörers förmågor utvinns nödvändiga insikter för operativ planering och det taktiska militära uppträdandet.

Det finns även fördelar med att dela underrättelser om yt- och luftläget kring Östersjön med andra myndigheter inom totalförsvaret, i synnerhet myndigheter som kan bidra till en förbättrad läges bild såsom Kustbevakningen (KBV).[4] (Se kapitel 5.)

7.4 Försvarets radioanstalt (FRA)

Sverige hade under kalla kriget geografiska fördelar med en närhet och en bred pejlbas mot Sovjetunionen för dåtidens eterburna signalspaning. FRA-konstruktionen är ovanlig i en europeisk kontext. Förutom GCHQ i Storbritannien är FRA i dag den enda separata civila signalspaningsmyndigheten i Europa. I många andra jämförbara länder är signalspaningen organiserad tillsammans med andra inhämtningsförmågor. Konstruktionen bedöms ha lagt grunden för att FRA i dag har en stark internationell ställning på signalspaningsområdet.

FRA:s självständighet har många fördelar, bland annat i utvecklingen av förmåga, prioriteringar, ägarskap över teknikutvecklingsfrågorna och i det internationella samarbetet.

[4] Uppdrag till Försvarsmakten och Kustbevakningen om stärkt samverkan till sjöss, Fö2025/00038.

Försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamheten vid FRA är reglerad i en omfattning som påtagligt skiljer sig från övriga försvarsunderrättelsemyndigheter. Lagstiftningen har återkommande setts över genom olika utredningar. (Se kapitel 2.) Det samlade uppdraget och verksamheten vid FRA har dock inte setts över sedan 2003.[5]

FRA är sedan november 2024 Sveriges cybersäkerhetsmyndighet, genom huvudmannaskapet för Nationellt cybersäkerhetscenter (NCSC).[6] Det innebär att myndigheten fått ytterligare en huvuduppgift som innebär ett mer publikt uppdrag. FRA går således mot mer synlighet och större öppenhet mot olika aktörer i samhället. Sammantaget innebär det en kulturresa för FRA.

7.4.1 Underrättelseproduktionen

FRA har en omfattande underrättelseproduktion som svarar mot underrättelsebehov hos de behovsställare som får inrikta signalspaningen. FRA rapporterar även till vissa andra myndigheter som bedöms vara berörda av underrättelserna. FRA:s underrättelseverksamhet är bred och spänner över den tekniska signalspaningens inhämtning av data till den strategiska säkerhetspolitiska rapporteringen som svarar mot regeringen och RKs behov.

Försvarsmakten utgör en betydande mottagare av underrättelser från FRA. Delgivningen till Försvarsmakten omfattar en spännvidd mellan säkerhetspolitiska och militärstrategiska underrättelser till händelsestyrd rapportering avseende utvecklingen i närområdet, särskilt det militära yt- och luftläget. FRA har även i uppdrag att genom främst den tekniska inhämtningen och analysen stödja Försvarsmakten med signalreferensbibliotek.

Parallellt lämnar FRA ett omfattande underrättelsestöd till Säkerhetspolisens och Polismyndigheten/Noas underrättelseprocesser. Underrättelserna bidrar till myndigheternas kartläggning av hotaktörer i syfte att förbättra förutsättningarna för det hotreducerande arbetet.

FRA har nära samarbete med samtliga myndigheter som får inrikta signalspaningen, bland annat med stöd av utsända sambandspersoner. Sammantaget har FRA att omhänderta och möta de fem

[5] SOU 2003:30 *Försvarets radioanstalt – en översyn*.
[6] Förordning (2025:237) om det nationella cybersäkerhetscentret vid Försvarets radioanstalt.

behovsställarnas delvis väsensskilda behov, inte minst vad gäller tidskrav och format för samverkan och underrättelserapportering. Ett utvecklingsarbete pågår inom FRA för att närmare anpassa rapporteringen till regeringen och RK:s behov.

Ett utmärkande drag för FRA är att myndigheten som en *single-source* myndighet[7] är fokuserad på snabb delgivning av underrättelser. Underrättelserna går in som underlag till andra myndigheters säkerhetspolitiska bedömningar och fortsatta analyser bl.a. vid Must. FRA bidrar på så sätt till både tidig förvarning och till utformning av svenskt agerande.

Myndigheten har en decentraliserad underrättelseproduktion som skiljer den från Musts mer centraliserade produktionsprocess. Det finns en hög efterfrågan på FRA:s leveranser, både som producent av underrättelser men även på den aggregerade kompetens och analyskunskap som finns inom FRA. Denna efterfrågan möts både genom den skriftliga rapporteringen och genom deltagande i muntliga underrättelsedelgivningar.

Det svenska underrättelsesystemet goda förmåga att inhämta om militära hot mot Sverige samt militär aktivitet i Sveriges närområde bygger främst på FRA:s förmågor och det nära samarbetet myndigheten har på detta område med Försvarsmakten, inklusive Must.

7.4.2 Signalspaning blir alltmer komplex och kräver ständig anpassning

Signalspaning blir alltmer komplex i en teknikdriven och komplex omvärld. Den teknikutveckling som pågår påverkar kontinuerligt förutsättningarna för inhämtning av signaler i elektronisk form. Ökad kryptering och alltmer komplexa transmissionssystem för fiberoptiska förbindelser gör inhämtningen mer utmanande. (Se kapitel 3.)

För att FRA ska kunna möta dessa utmaningar krävs ökad integration inom nationella och internationella samarbeten. Likaså behövs ett utökat samarbete med svensk industri och akademi, bland annat för att utveckla den kryptologiska förmågan och i syfte att utforma produkter och olika applikationer.

[7] *Single-source* är när underrättelser produceras utifrån en enskild inhämtningsdisciplin. FRA har signalspaning (SIGINT) som förmåga och är således en *single-source* underrättelsemyndighet.

Flera områden inom den tekniska utvecklingen har specifik påverkan på FRA:s verksamhet. Ny teknik, exempelvis AI och ML, skapar nya möjligheter för underrättelseproduktionen men ställer även nya krav på säkerhet. FRA behöver följa teknikutvecklingen ur hot- och sårbarhetsperspektiv. Regionalisering av teknik gör att FRA behöver ett brett teknikkunnande och att kunna hantera många olika tekniska lösningar. Samtidigt innebär ny teknik också potential att effektivisera arbetet. De tekniska utmaningarna kräver långsiktiga och stabila strukturer för planering, teknikutveckling, finansiering och kompetensförsörjning av myndigheten. Detta inkluderar lösningar för delning av data och information inom det svenska underrättelsesystemet, exempelvis genom att utnyttja molnteknik. Det skulle i sin tur innebära förbättrade möjligheter att integrera data från olika inhämtningsdiscipliner, till exempel signalunderrättelser, bild- och radarinhämtning.

FRA:s deltagande i internationellt samarbete inom myndighetens försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet samt inom cyberverksamheten utgör en integrerad och avgörande del av myndighetens arbete. Detta samarbete har främst genomförts i bilaterala format men har över tidkompletterats med multilaterala samarbeten, inklusive multidisciplinära format.

7.5 Säkerhetspolisen

Hotbilden kopplad till Sveriges säkerhet har sedan millennieskiftet förändrats fundamentalt och inneburit att riskerna för Sveriges säkerhet har ökat markant. Det ställer ökade krav på Säkerhetspolisens förmåga att upptäcka och bedöma olika slags hot och i ett tidigt skede kunna vidta reducerande åtgärder mot de allvarligaste hoten och sårbarheterna. Utvecklingen innebär bland annat krav på ett bredare bemötande av antagonistiska statsaktörer samt att kunna hantera kopplingar mellan statsaktörer, ideologiskt motiverade aktörer och grov organiserad brottslighet.

Den nationella säkerhetstjänsten är ett av många instrument för att säkerhetspolitiken i vid mening ska fungera. Regeringen ansvarar för att säkerhetstjänsten bedrivs på ett sätt som ligger i linje med den säkerhetspolitik som regeringen har slagit fast.

7.5.1 Ökad efterfrågan på Säkerhetspolisens underrättelser

För att kunna lösa sitt uppdrag är Säkerhetspolisen beroende av ett löpande underrättelseflöde från försvarsunderrättelsemyndigheterna. Säkerhetspolisen har dessutom en viktig roll som producent av underrättelser för både egna och andras behov. Säkerhetspolisen har ett stående uppdrag att rapportera underrättelser till regeringen som kan ha betydelse för Sveriges säkerhet eller som av annan anledning bör komma till regeringens kännedom.[8] I Säkerhetspolisens fall är det ofta samma underrättelser som kan användas för att lösa det egna säkerhetstjänstuppdraget som kan utnyttjas för regeringens och andras behov, även om formen och detaljeringsgraden skiljer sig åt. Säkerhetspolisens har även skyldighet att informera utrikesministern enlighet med 10 kap. 13 § regeringsformen. Detta avser ofta uppgifter i enskilda ärenden som har betydelse för Sveriges utrikes relationer.

Omvärldsutvecklingen och det försämrade säkerhetsläget har inneburit en ökad efterfrågan på rapportering och Säkerhetspolisens deltagande i olika forum. Delgivningen av skriftliga rapporter till RK har utifrån efterfrågan ökat under de senaste åren. Aggregerade skriftliga bedömningar av hotbilder och sårbarheter är exempel på underrättelser som andra utanför Säkerhetspolisen är betjänta att ta del av, däribland regeringen och RK liksom ett stort antal totalförsvarsmyndigheter.[9]

Behovsbilden inom RK visar att fler mottagare än de traditionella har behov att ta del av Säkerhetspolisens underrättelserapportering. Det handlar till exempel om bidrag till pågående krishantering och hantering av hybrida hot som spänner över i stort sett hela RK:s verksamhet. Även här kommer det att ställas ökade krav på bidrag från Säkerhetspolisen, både att bidra med underrättelser till och delta i gemensamma strukturer med andra berörda totalförsvarsmyndigheter. Det kan till exempel handla om myndighetsgemensamma processer för samlade underrättelsebilder och hotbedömningar. Sådana processer sker redan i dag. (Se kapitel 5.)

[8] Förordning 2022:1719 med instruktion för Säkerhetspolisen.
[9] Riksrevisionen har i sin granskning av Säkerhetspolisen (RiR 2024:24) bedömt att Regeringskansliet har nytta av fler av Säkerhetspolisens underrättelseprodukter, exempelvis hotinformation samt strategiska och operativa analyser för att få en bättre samlad lägesbild och bättre förutsättningar att styra riket. Riksrevisionen rekommenderar Säpo att delge underrättelseprodukter till Regeringskansliet i större omfattning.

Behovsbilden för Säkerhetspolisens underrättelserapportering behöver i högre grad samordnas med regeringens inriktning av försvarsunderrättelsemyndigheterna. Se kapitel 6 för ett resonemang kring inriktningsprocessens utformning.

7.5.2 Förbättrade förutsättningar som nationell säkerhetstjänst

Säkerhetspolisen lyder i stor utsträckning under samma lagstiftning som Polismyndigheten. Av instruktionen framgår att Säkerhetspolisen är en säkerhetstjänst och i egenskap därav bedriver underrättelse- och säkerhetsarbete. Det saknas en lagstiftning som är särskilt anpassad för Säkerhetspolisens säkerhetsunderrättelsearbete. Inhämtning sker i första hand med stöd av det polisiära regelverket och genom enstaka specialbestämmelser. Gällande lagstiftning ger inte Säkerhetspolisen tillräckligt bra förutsättningar att lösa sitt uppdrag. Det finns därför behov av en mer ändamålsenlig och sammanhållen lagstiftning för Säkerhetspolisens verksamhet för att på bästa sätt kunna fullgöra sitt uppdrag som säkerhetstjänst. En egen lagstiftning för detta ändamål skulle tydliggöra säkerhetstjänstuppdraget i relation till det polisiära uppdraget och därmed ge ökad legitimitet för säkerhetstjänstuppdraget. En ökad tydlighet skulle även hjälpa till att tydliggöra Säkerhetspolisens roll i relation till andra myndigheter.

I detta sammanhang aktualiseras frågan om Säkerhetspolisen även framgent ska vara en polisiär myndighet. Säkerhetspolisen har framfört att även om det kan skapa vissa utmaningar så representerar de polisiära befogenheterna såväl en viktig inhämtningskälla som goda möjligheter att reducera säkerhetshot och att de i huvudsak får betraktas som en tillgång.

Som framgår i kapitel 4 så har olika länder valt olika lösningar för sina respektive säkerhetstjänsters mandat och det är vanskligt att dra paralleller mellan länder. Flertalet säkerhetstjänster i Europa är civila säkerhetstjänster. Ett intressant jämförande exempel att som säkerhetstjänst kunna utveckla sin underrättelseverksamhet och samtidigt ha kvar sina polisiära befogenheter återfinns hos DGSI[10], Säkerhetspolisens franska motsvarighet. Sedan ett tiotal år tillbaka arbetar DGSI med stöd av två skilda regelverk för att

[10] *Direction générale de la Sécurité intérieure.*

bedriva inhämtning och bearbetning, dels det polisiära regelverket dels enligt en särskild underrättelselagstiftning som omfattar underrättelsetjänst riktat mot såväl externa hot som interna hot. Samtidigt ställer en sådan lösning krav på att information kan delas och hanteras på ett godtagbart sätt.

De polisiära mandaten är både en tillgång och en utmaning för Säkerhetspolisen. En utveckling mot en nationell säkerhetstjänst med egna mandat för informationsinhämtning som arbetar i gemensamma informationssystem med andra myndigheter, innebär att frågan kommer att behöva ses över. Frågan om en separat lagstiftning för Säkerhetspolisen som nationell säkerhetstjänst är komplex och bör därför omfattas av en särskild utredning. Målet bör vara en effektiv och ändamålsenlig lagstiftning som säkerställer att Säkerhetspolisen kan utföra sitt uppdrag på bästa sätt. Vidare bör en ändamålsenlig gränsdragning mellan Säkerhetspolisen och den militära säkerhetstjänsten inom Försvarsmakten ingå.

7.5.3 Säkerhetspolisens informationshantering behöver moderniseras

Som framgår i kapitel 3 ökar informationsmängderna i samhället exponentiellt. Det har förändrat förutsättningarna för Säkerhetspolisens verksamhet. Säkerhetspolisens uppdrag förutsätter att myndigheten på ett effektivt sätt kan bearbeta och analysera stora mängder information, för att på ett tidigt stadium kunna förebygga, förhindra och upptäcka säkerhetshotande verksamhet.

Utredningen om Säkerhetspolisens informationshantering har nyligen lämnat sitt betänkande.[11] Utredningen drar slutsatsen att den nuvarande lagstiftning inte är anpassad till Säkerhetspolisens verksamhet eller dagens informationsmängder. Därför föreslås en genomgripande reform av regleringen för Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling i syfte att ge den nationella säkerhetstjänsten nya och bättre verktyg för att möta dagens komplexa säkerhetshot. Förslagen innebär att Säkerhetspolisen föreslås få en ny lagstiftning som är anpassad till myndighetens uppdrag.

[11] SOU 2025:49 *Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter*.

Det är av avgörande betydelse att den nationella säkerhetstjänsten har en personuppgiftsreglering som ger bästa möjliga förutsättningar för verksamheten.

En ny säkerhetstjänstlag kan leda till behov av nya förutsättningar och uppdrag till Säkerhetspolisen som också kräver följdändringar i personuppgiftsregelverket. För att det svenska underrättelsesystemet ska kunna leverera på uppdragsgivarnas behov bör dessa frågor framgent hanteras med ett systemperspektiv i åtanke.

7.6 Försvarets materielverk (FMV)

FMV:s primära uppdrag är att upphandla och utveckla materiel och tjänster för det svenska försvaret. Oavsett typ av materiel har FMV kapacitet att driva materielanskaffningsprojekt från start till leverans. Med utgångspunkt i den djupa och breda tekniska kompetensen bedriver FMV försvarsunderrättelseverksamhet inom teknisk underrättelsetjänst.

Den tekniska underrättelsetjänsten utgör en nationell resurs för teknisk bearbetning som utvecklats organiskt över lång tid. Verksamheten är uppdragsstyrd av Must. Placeringen vid FMV, med närhet till teknisk kompetens, provplatser och materielundersökningar av vapensystem är en fördel.

FMV bidrar med sin kompetens och nära samarbete med Must, FOI och FRA med fördjupande specialistkunskaper avseende olika vapensystem.

I takt med den snabba teknikutvecklingen och lärdomar från kriget i Ukraina ställs krav på förändrade arbetssätt än de som traditionellt präglat denna del av det svenska underrättelsesystemet. De nya kraven skapar behov av en nationellt sammanhållen förmåga. Det närmare samspelet mellan FMV, Försvarsmakten, FOI och industrin samt förutsättningarna för samarbetet bör utvecklas vidare. Vidare kan anpassningar behövas utifrån den snabba utvecklingen i försvarsmateriel- och försvarsindustrifrågor inom EU och Nato. Sammantaget finns behov av en mer sammanhållen och strategisk nationell förmåga inom teknisk underrättelsetjänst.

7.7 Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)

FOI bedriver forskning och analys som stödjer hela det svenska totalförsvaret. De internationella kontakterna är omfattande. Verksamheten är till stora delar uppdragsfinansierad.

FOI ska enligt myndighetsinstruktionen[12] bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning, icke-spridning och internationell säkerhet, bland annat avseende CBRN.[13] FOI är i stark tillväxt.

FOI har även uppgiften att bedriva försvarsunderrättelseverksamhet[14] som ska fullgöras genom analyser av information som inhämtas genom forskning och analys och i samverkan med andra relevanta myndigheter främst Försvarsmakten inklusive Must, FMV, och FRA.

FOI har spetskompetens inom flera forskningsområden som används inom försvarsunderrättelseverksamheten. Denna spetskompetens har bidragit till utvecklingen av viktiga försvarsförmågor.

Det förändrade omvärldsläget ställer krav på snabbare leveranser och i vissa fall nya typer av rapporter. Den nya situationen påverkar arbetsmetoder och graden av integrerat samarbete med andra underrättelsemyndigheter. En utveckling pågår för att stärka FOI:s samarbete med de andra underrättelsemyndigheterna. Möjligheten att stödja försvarsforskningen med underrättelseinformation är viktig om forskningen ska vara ett stöd till beslutsfattande.

FOI utgör en viktig kunskapsbas för det svenska underrättelsesystemet och bör kunna bidra mer till en samlad underrättelsebild. Även FOI:s öppet tillgängliga analysprodukter utgör ett viktigt komplement.

FOI har för närvarande ett uppdrag som syftar till kunskapsöverföring och erfarenhetsutbyte med Ukraina. Kriget i Ukraina har givit viktiga erfarenheter vad gäller hantering av underrättelser, särskilt användningen av rymdinhämtning och mängddatahantering både på strategisk, operativ och taktisk nivå.

FOI har en gedigen kompetens vad avser utvärderingsfrågor och bör kunna engageras i en sådan process. (Se kapitel 12.)

[12] Förordning (2024:1230) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut.
[13] Kemiska, Biologiska, Radiologiska och Nukleära vapen.
[14] Lag (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet.

DEL 3

Utredningens överväganden och förslag

8 En reformerad underrättelseverksamhet

8.1 Behov av en reformerad underrättelseverksamhet

Hotbilden mot Sverige har förvärrats och blivit mer komplex. (Se kapitel 3.) Det militära och civila försvaret ska dimensioneras för det värsta scenariot, kriget. Samtidigt krävs ökade ansträngningar för att hantera så kallade hybrida hot i hela konfliktskalan från fred, till höjd beredskap och ytterst krig.[1] Sverige behöver därför förmågan att samlat följa och motverka ett komplext och föränderligt hot som tar sig både civila och militära uttryck och som uppstår och materialiseras såväl inom som utom rikets gränser. Därtill kan underrättelser bistå beslutsfattare med att identifiera policyrelaterade möjligheter, t.ex. i samband med att åtgärder ska övervägas.

För att Sverige ska kunna hantera detta komplexa omvärldsläge behövs ett effektivt, samordnat och framtidssäkrat underrättelsesystem. Det föreligger ett tydligt behov av en reformering och en stegvis transformation av det svenska underrättelsesamhället. Bedömningen är att det för närvarande finns ett tidsmässigt fönster för att initiera och genomföra nödvändiga förändringar.

Reformens syfte är att säkerställa ett mer ändamålsenligt underrättelsestöd till regeringen och Regeringskansliet (RK), Försvarsmakten, Säkerhetspolisen samt andra statliga myndigheter och relevanta aktörer för Sveriges säkerhet.

Underrättelseverksamheten måste även bidra till förmågan att, genom nationell och internationell samverkan, forma och påverka säkerhetspolitiska förhållanden. Uppgiften att bedöma en bred och komplex hotbild kräver samverkan mellan flera aktörer.

[1] Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030.*

I detta kapitel redovisas de övergripande skälen för en omorganisation av underrättelseverksamheten i form av inrättandet av en ny civil utrikes underrättelsetjänst direkt under regeringen och att den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten integreras och utvecklas vidare i Försvarsmakten enligt överbefälhavarens (ÖB) närmare bestämmande. Vidare diskuteras överväganden hur ett mer effektivt och sammanhållet svenskt underrättelsesystem kan utvecklas.

8.2 Skälen för en omorganisation av underrättelseverksamheten

8.2.1 Historiska överväganden kring en omorganisation

Frågan om tillskapandet av en civil utrikes underrättelsetjänst har övervägts under lång tid. 1996 års underrättelsekommitté ansåg inte att tiden var mogen. Den dåvarande säkerhetspolitiska kontexten innebar att den militära hotbilden tonades ner och bearbetning av den bredare hotbilden lades på den Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must). (Se kapitel 2.)

Försvarsberedningen efterlyste 2008 en bred genomlysning av underrättelsetjänsten, och regeringen aviserade också att en sådan planerades.[2] Att regeringen efter 2008 inte omedelbart gick vidare med en översyn hade sin bakgrund i de stora förändringar som samtidigt genomfördes för Försvarets radioanstalt (FRA) genom den nya signalspaningslagen[3] och de diskussioner detta hade medfört.

Det huvudsakliga alternativet som övervägdes var att ombilda hela den strategiska underrättelsetjänsten vid Must till en självständig myndighet under regeringen och tillsätta en civil ledning. Fördelen skulle vara att bibehålla den militärstrategiska och bredare säkerhetspolitiska bearbetningen och analysen inom samma organisation. Detta anses som en av Must styrkor, inte minst i den internationella samverkan. En konsekvens, om det skulle genomföras, vore att den militärstrategiska bearbetningen och analysen skulle frikopplas från Försvarsmakten. ÖB skulle därmed behöva bygga upp dubblerande strukturer för den strategiska nivån. Detta bedöms inte vara ett ändamålsenligt alternativ i dagens omvärldsläge.

[2] Ds 2008:48 *Försvar i användning*, prop. 2008/09:1, Utgiftsområde 6.
[3] Lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

8.2.2 En förändrad behovsbild

Omvärldsutvecklingen har lett till nya, ökade och förändrade underrättelsebehov och förväntningar på underrättelseverksamheten. De tre främsta mottagarna av underrättelser är regeringen, Försvarsmakten och Säkerhetspolisen.

De två viktigaste producenterna av utrikes inriktade underrättelser är Must och FRA. Förväntningarna på Säkerhetspolisen som underrättelseproducent har ökat. Likaså ökar förväntningarna på Försvarets materielverks (FMV) och Totalförsvarets forskningsinstituts (FOI) bidrag till underrättelseverksamheten. Utöver dessa har även andra aktörer inom totalförsvaret, såsom Polismyndigheten/Noa, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF), Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Kustbevakningen (KBV) och Tullverket ökande och delvis förändrade underrättelsebehov men även viktiga roller i att bidra med information och underrättelser utifrån sina respektive uppdrag.

Det försämrade säkerhetsläget för med sig ett mer överlappande behov av underrättelser som berör både yttre och inre hot för både militära och civila behov. Regeringen och flera andra mottagare efterfrågar att löpande kunna ta del av en samlad underrättelsebild, oavsett om det är till stöd för säkerhetspolitisk policyutveckling, krishantering, uppföljning av sanktionsbrott, motverkan av sabotagehotet eller på annat sätt till stöd för det militära och civila försvaret i hela konfliktskalan.

8.2.3 En ny civil utrikes underrättelsetjänst

I dagsläget är både den civila utrikes inriktade underrättelsetjänsten och den militärstrategiska underrättelsetjänsten organiserad i Must inom Försvarsmakten. De nya och ökande kraven, både vad avser civil och militär underrättelsetjänst inriktad på yttre hot och utländska förhållanden, är för differentierade för att på ett ändamålsenligt sätt rymmas inom nuvarande Must.

Den nuvarande konstruktionen där Must i flera avseenden har flera likheter med en myndighet, men utan formell status som sådan, gör det svårt att fastställa ansvarsfördelningen mellan ÖB och chefen för Must. Denna situation liknar i viss mån den tidigare organisa-

tionen av Säkerhetspolisen inom Rikspolisstyrelsen, innan Säkerhetspolisen ombildades till en egen myndighet. Den omvandlingen motiverades delvis av liknande argument.[4]

En civil utrikes inriktad underrättelsetjänst bör därför inrättas genom överföring av uppgifter och förmågor från nuvarande Must, primärt stora delar av försvarsunderrättelseuppdraget. Det skulle innebära en fristående och självständig myndighet med fokus på underrättelseuppdraget. Det gäller även chef- och ledningsstrukturerna. Genom en självständig, och därmed starkare, myndighet, blir resursanvändningen effektivare. Den huvudsakliga behovsställaren, regeringen, bör styra och inrikta myndigheten vilket möjliggör ett mer behovsanpassat underrättelsestöd till regeringen och RK. Vidare skulle en separat myndighet tydliggöra ansvarsförhållanden, ansvarsutkrävande och underlätta styrning och samverkan.

Den nya utrikes inriktade underrättelsetjänsten (nedan benämnd utrikestjänsten eller den nya myndigheten) bör ledas av en nationell underrättelsechef utsedd av regeringen. Utan att det påverkar andra myndigheters möjligheter till oberoende bedömningar, bör den nationella underrättelsechefen svara för att det nödvändiga samarbetet i underrättelsefrågor fungerar väl och för att det tas fram en samlad nationell underrättelsebedömning i viktigare frågor med bäring på säkerhetspolitiska ställningstaganden.

Vid uppbyggnaden av den nya utrikestjänsten är det viktigt att inledningsvis prioritera arbetet med öppna källor, de så kallade OSINT-förmågorna, och på bredden pröva de möjligheter som finns att inhämta sådan information via kommersiella aktörer. Det kommer att förbättra förutsättningarna att utnyttja den snabba teknikutvecklingen och ger dessutom framtida flexibilitet genom minskat beroende av fasta strukturer.

Den nya myndighetens uppdrag utvecklas i kapitel 9.

[4] SOU 2012:77 *En tydligare organisation för Säkerhetspolisen*.

8.2.4 En integrerad militär underrättelse- och säkerhetstjänst inom Försvarsmakten

En renodlad och helt integrerad militär underrättelse- och säkerhetstjänst bör utvecklas inom Försvarsmakten enligt ÖB:s närmare bestämmande. Det skulle ge ÖB förbättrade möjligheter att sammanhålla och utveckla både underrättelse- och säkerhetstjänstfunktionen inom Försvarsmakten och ökar möjligheten till stärkt interoperabilitet inom Nato-strukturerna.

Försvarsmakten bör kvarstå som en myndighet som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet. En ny militär underrättelsetjänst inom Försvarsmakten kommer att vara i behov av underrättelser från den förordade nya utrikes underrättelsetjänsten, FRA, FMV och FOI. En ombildad militär säkerhetstjänst kommer att behöva nära samarbete med Säkerhetspolisen vad beträffar hotbilden mot Försvarsmakten.

I kapitel 9 utvecklas skälen för en ombildad militär underrättelse- och säkerhetstjänst.

8.2.5 Samlade överväganden till följd av utredningens förslag

Mot bakgrund ovan argument råder starka skäl för att genomföra en renodling av den militära och den civila utrikesunderrättelseverksamheten. Etablerandet av en civil utrikes underrättelsetjänst och en i Försvarsmakten integrerad militär underrättelsetjänst möjliggör en tydligare specialisering och en uppgiftsfördelning mellan regeringens och ÖB:s underrättelsebehov som bättre överensstämmer med den rådande hotbilden.

En renodling kommer även förbättra förutsättningarna för internationell underrättelsesamverkan. Flertalet länder inom EU och Nato har en separat militär underrättelsetjänst inom respektive Försvarsmakt och en civil utrikestjänst nära kopplat till regeringens behov.

Det nuvarande säkerhetspolitiska läget är allvarligt och bedömningen är att ytterligare försämring inte kan uteslutas. Ett genomförande av reformen under detta tidsfönster framstår därmed som angeläget. Riskerna med att inte vidta några förändringar alls bedöms vara större och snarare försämra vår underrättelseförmåga och därmed Sveriges säkerhetspolitiska läge. Särskilt som gapet till antagonistiska aktörers förmåga då riskerar öka, både vad beträffar

militär kapacitet och förmåga och den bredare säkerhetshotande verksamheten.

Inrättandet av en ny utrikestjänst innebär att den inre kretsen av underrättelse- och säkerhetstjänster utvidgas samt ställer krav på andra berörda myndigheter att samordna sig med ytterligare en aktör. Det kan i sig bli resursdrivande, både för myndigheterna och för den styrande nivån med regering och RK. Det kan samtidigt bli enklare att anpassa samverkan till de nya mer specialiserade uppdragen.

En viss överlappning mellan underrättelsemyndigheters uppdrag har tidigare visat sig vara värdefull och har främjat pluralism i underrättelsebedömningarna. Positiv konkurrens och möjlighet till diskussion mellan flera aktörer i underrättelseverksamheten är en modell som tjänat Sverige väl. Denna dimension förstärks genom reformförslagen. Samtidigt bör andra myndigheter och aktörer i den breda svenska resursbasen involveras.

En viss dubblering i uppdragen kan därför vara att föredra, särskilt i takt med att gränsen mellan inre säkerhet och yttre hot luckras upp. Vidare bör synergier och ökad resurseffektivitet främjas inom ramen för en ökad underrättelsesamverkan, inte minst genom gemensamma tekniska system och samordnade stödresurser.

Sammantaget innebär omorganisationen dels en nödvändig ambitionshöjning för svensk underrättelseverksamhet mot bakgrund av ett försämrat säkerhetsläge, dels en anpassning av de svenska strukturerna till vår nya säkerhetspolitiska hemvist. Reformarbetet bör inledas så snart som möjligt.

8.2.6 En stegvis reformprocess

Det finns för närvarande ett tidsmässigt fönster i relation till den säkerhetspolitiska utvecklingen. Därför bör en underrättelsereform och en stegvis transformation av det svenska underrättelsesamhället inledas skyndsamt.

Större organisatoriska förändringar kan dock leda till verksamhetsstörningar. Det är därför av stor vikt att de inledande stegen genomförs skyndsamt men på ett sådant sätt att underrättelseverksamhetens funktionalitet och den strategiska förvarningsförmågan upprätthålls.

Ett ytterligare övervägande gäller personalförsörjningen. Underrättelseverksamheten är i hög grad beroende av kvalificerade medarbetare. Det finns redan i dag utmaningar i att behålla personal med teknisk och annan spetskompetens. Både genomförda och uteblivna förändringar kan orsaka kompetenstapp i organisationerna. Reformarbetet bör därför utformas så att det skapar förtroende och långsiktig stabilitet. Inrättandet av en ny myndighet med uppdrag att upphandla och integrera ny teknik, mängddatahantering och AI kan i sig leda till ökad attraktionskraft för nya kompetenser. Ett antal förslag för en mer systemgemensam personalhantering presenteras i kapitel 11.

Mer utarbetade förslag för hur och med vilka resurser inrättandet av en ny civil utrikes underrättelsetjänst bör genomföras behöver tas fram av en organisationskommitté. (Se kapitel 9 och 15.)

En ny myndighet bör kunna starta sin verksamhet 1 januari 2027.

Reformarbetet bör genomföras stegvis. Nästa steg i reformarbetet bör vara att utreda Säkerhetspolisens roll som nationell säkerhetstjänst. (Se kapitel 7 och 9.)

Målsättningen bör vara att upprätthålla kontinuitet i verksamheten, minimera riskerna för operativa avbrott och säkerställa en långsiktigt hållbar utveckling av Sveriges samlade underrättelseförmåga.

8.3 Ett stärkt och mer effektivt nationellt underrättelsesystem

Den föreslagna omorganisationen i en självständig civil utrikes underrättelsetjänst och en integrerad militär underrättelsetjänst inom Försvarsmakten lägger även grunden för ett stärkt och mer effektivt nationellt underrättelsesystem.

Dock är denna verksamhetstransformation nära kopplad till ett nödvändigt tekniklyft och en stärkt digital förmåga. En digitalisering och förändrade arbetssätt är nödvändiga för att Sverige snabbt ska kunna komma i kapp och säkerställa en position som en underrättelsenation av hög klass. Ett systemskifte baserat på en modern, fullt interoperabel och sammanlänkad it-infrastruktur behöver därför genomföras för att Sverige ska kunna identifiera, hantera och möta hot i realtid, hantera kriser och allvarliga påtryckningar samt ytterst bidra till försvaret av nationen i händelse av krig.

Mer resurs- och kostnadseffektiva systemlösningar som kan stimulera innovation och nya arbetssätt behöver införas. Därför bör utvecklingen av nya förmågor ske med ett systemperspektiv i åtanke; till exempel kvalificerad OSINT-förmåga, moderniserad upphandlingsförmåga och nya former för partnerskap med näringsliv, akademi och forskning samt kommersiella aktörer. Regeringen och RK behöver mer samordnat stödja myndigheterna i denna utveckling. (Se kapitel 6, 7, 9 och 10.)

Krav på ökad transparens och bredare kontaktytor innebär ett behov av att tydliggöra ramarna för ett underrättelsesamhälle och vad det syftar till. Fler aktörer som kan och bör bidra till nationell säkerhet behöver engageras för ökad effekt och legitimitet. Det bedöms främja Sveriges säkerhet. (Se kapitel 5, 6 och 10.)

Ett växande system med tillförsel av ytterligare resurser och personal över tid ökar kraven på att kunna utvärdera och bedöma systemets effekt. (Se kapitel 12.)

Sammantaget förbättras förutsättningarna för ett mer effektivt och sammanhållet underrättelsesystem som kan möta omvärlds- och teknikförändringar på ett ensat och samtidigt mer flexibelt sätt än i dag.

9 Förslag om förändrad organisation av underrättelseverksamheten

9.1 En ny civil utrikesunderrättelsetjänst

Förslag: En ny civil utrikes underrättelsetjänst bör inrättas.

Den nya myndigheten ska bedriva underrättelseverksamhet i enlighet med försvarsunderrättelselagen.[1] Myndigheten ska genom inhämtning, bearbetning, analys och delgivning ge stöd till en svensk utrikes-, försvars-, och säkerhetspolitik samt i övrigt kartlägga yttre hot mot Sverige.

Ett antal myndigheter i totalförsvaret bör få närmare inrikta den nya utrikes underrättelsetjänsten för sina underrättelsebehov. Vidare bör den nya myndigheten få regeringens bemyndigande att lämna närmare inriktning för sina underrättelsebehov till Försvarsmakten, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Försvarets materielverk (FMV).

Den nya myndigheten bör också ges rätt att inrikta signalspaningen vid Försvarets radioanstalt (FRA), varför en justering av signalspaningslagen föreslås.[2]

Även Säkerhetspolisen bör kunna ta emot underrättelsebehov från den nya myndigheten.

Den nya myndigheten bör till del ta över uppgifter och förmågor som i nuvarande organisation utförs av Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must).

Den nya myndigheten bör samtidigt tillföras nya uppgifter och förmågor:

[1] Lag (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet.
[2] Lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

- Chefen för myndigheten föreslås benämnas nationell underrättelsechef.
- Den nya myndigheten ska, enligt regeringens närmare bestämmande, säkerställa att gemensamma nationella underrättelsebedömningar tas fram i viktigare frågor med bäring på svenska säkerhetspolitiska ställningstaganden.
- Den nya myndigheten bör få en samordnande roll för underrättelsesystemets utlandsnärvaro.
- Den nya myndigheten bör bygga upp en portfölj av kommersiellt tillgängliga data och information som tillgodoser både behoven för det egna underrättelseuppdraget och tillgängliggör data för andra myndigheters behov.
- Den nya myndigheten föreslås få en central roll i att utveckla en stärkt och myndighetsgemensam digital förmåga.
- Ett myndighetsgemensamt råd för forskning och utbildning i underrättelsefrågor bör etableras med den nya utrikes underrättelsetjänsten som sammankallande.
- En stegvis uppbyggnad av den nya myndigheten förordas.

Skälen för förslaget:

Inrättandet av en ny myndighet

Ett allvarligt säkerhetsläge, den breda och komplexa hotbilden som även omfattar ett militärt hot har förändrat underrättelsebehoven. Detta gäller både för civila och militära befattningshavare. Regeringen har ett ökat behov av underrättelser som beslutsstöd för att genomföra utrikes-, försvars, och säkerhetspolitiken. De nya och ökade kraven både vad avser civil utrikesunderrättelsetjänst och militär underrättelsetjänst är för differentierade för att på ett ändamålsenligt sätt rymmas inom nuvarande Must.

Mot denna bakgrund föreslås inrättandet av en civil myndighet (i fortsättningen benämnd den nya myndigheten eller utrikestjänsten) vars huvuduppgift blir att genomföra det utrikes inriktade underrättelseuppdraget för nationella behov. Inrättandet av en ny myndighet möjliggör ett mer behovsanpassat underrättelsestöd till reger-

ingen och Regeringskansliet (RK). En ny myndighet med ett tydligt uppdrag kan bidra till att ekonomistyrningen och resursanvändningen blir effektivare.

Genom renodlingen av uppdraget till civil utrikes underrättelseverksamhet kan ledningen fokusera på detta kärnuppdrag. Myndigheten föreslås ledas av en myndighetschef som benämns nationell underrättelsechef, utsedd av regeringen. Befattningen innebär att myndighetschefen, enligt regeringens närmare bestämmande, ska agera som nationell underrättelsechef för vissa utpekade ansvar inom den samlade underrättelseverksamheten. Detta kan jämställas med andra specifika myndighetschefstitlar såsom överbefälhavare, säkerhetspolischef, rikspolischef och generaltulldirektör.

En civil utrikes inriktad underrättelsetjänst föreslås inrättas bland annat genom överföring av uppgifter och förmågor från nuvarande Must. Det rör primärt de delar av försvarsunderrättelseuppdraget som omfattar säkerhetspolitiska frågor och de förmågor som hanterar inhämtning via öppna källor.

Den nya myndighetens tillkommande uppdrag inom stärkt OSINT- och digital förmåga och därtill utvecklade arbetssätt innebär ett behov av att nya kompetenser tillförs. Det rör sig till exempel om upphandlingskompetens och it-kompetenser inom applikationsutveckling, molnteknik, AI och maskininlärning.

Den nya myndighetens verksamhet ska bedrivas enligt Försvarsunderrättelselagen

Den nya myndighetens verksamhet ska omfattas av Försvarsunderrättelselagen.[3] Innehållet i den verksamhet som i dagsläget bedrivs av Must men som enligt förslaget ska överföras till den nya myndigheten ska huvudsakligen förbli detsamma och lagregleringen av verksamheten behöver därmed inte ändras.

Utrikestjänstens verksamhet ska alltså stödja svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik och i övrigt kartlägga yttre hot mot landet. Verksamheten får endast avse utländska förhållanden. Verksamheten ska bedrivas genom inhämtning, bearbetning och analys av underrättelser. Den nya myndigheten får bedriva teknisk och personbaserad inhämtning. Underrättelser ska rapporteras till reger-

[3] Lag (2000:130).

ingen, RK och till andra berörda myndigheter. I verksamheten ingår att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete samt att etablera och upprätthålla samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer. Myndigheten får inte bedriva brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet men får, om inte det finns hinder enligt andra bestämmelser, lämna stöd till andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet.

Myndighetens underrättelseverksamhet ska kontrolleras av Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun).

Se vidare kapitel 14 om rättsliga konsekvenser av förslaget.

Närmare inriktning av underrättelsebehoven

Följande myndigheter bör omfattas av ett regeringsbeslut att närmare inrikta utrikestjänsten för sina underrättelsebehov: RK, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen, FRA, FOI, FMV, Polismyndigheten/Noa, Tullverket, Kustbevakningen (KBV), Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF). Dessa myndigheter utgör den krets vars uppdrag är tydligast kopplad till underrättelseverksamheten vad avser yttre hot och i övrigt utländska förhållanden.

Utrikestjänsten bör i sin tur få regeringens bemyndigande att lämna närmare inriktning till Försvarsmakten, FOI och FMV för att kunna lösa sitt underrättelseuppdrag. Den nya myndigheten ska kunna rikta underrättelsebehov till Säkerhetspolisen och vice versa. (Se kapitel 6 och 14.)

Det kan uppkomma situationer där regeringen tillfälligt eller tills vidare vill ge ytterligare myndigheter inriktningsrätt.

Därutöver behöver även fortsättningsvis sådana underrättelseområden som överförs från nuvarande Must till den nya myndigheten att behöva informationsförsörjas av signalspaningen vid FRA. För att myndigheten ska kunna möta kraven att producera strategiska underrättelser behöver den kunna inrikta signalspaningen. Signalspaningslagen[4] föreslås justeras så att den nya myndigheten ges inriktningsrätt för signalspaning. (Se kapitel 14.)

[4] Lag (2008:717).

Underrättelseverksamheten i den nya myndigheten

Den nya myndighetens huvuduppgift blir att möta regeringen och RK:s underrättelsebehov vad avser utländska förhållanden. Utrikestjänsten övertar därmed inhämtning, bearbetning, analys och delgivning av underrättelser om säkerhetspolitiska frågor i bred mening. Det innebär att en stor del av försvarsunderrättelseuppdraget, som i nuvarande organisation utförs av Must övergår till den nya myndigheten.

Därutöver bör den nya myndigheten delge underrättelser till en bred krets av myndigheter i totalförsvaret, inklusive Försvarsmakten och Säkerhetspolisen vilka fortsatt kommer att vara framträdande mottagare av utrikes underrättelser.

Den nya myndigheten ska vara en så kallad *multi-source* underrättelsetjänst, vilket innebär att den rapporterar underrättelser som bygger på inhämtning och bearbetning av information från flera olika källor. I dagens informationsmiljö behöver den nya myndigheten kunna nyttja den fulla potentialen i underrättelsesystemet vilket måste inkludera en omfattande och kvalificerad användning av öppen information. En omprövning och utökning av multi-source-begreppet bör därmed ske.

Inhämtande, bearbetande och analyserande delar av myndigheten ska arbeta tillsammans med stöd i inhämtnings- och rapporteringsplaner.

Den inhämtningsförmåga som i dag finns på Must som avser öppna källor och inköp av kommersiellt tillgängliga data övergår till den nya myndigheten och utvecklas vidare. Övriga underrättelsemyndigheter kommer fortsatt att ha vissa myndighetsspecifika behov. (Se kapitel 9.)

Kontoret för särskild inhämtning (KSI) ska ingå i den nya myndigheten.

Den nya utrikestjänsten ersätter Must i det internationella partnersamarbetet som gäller motsvarande civila utrikes underrättelsetjänster.

Den förändrade och mer sammansatta hotbilden innebär att utrikestjänsten behöver stärka och vidareutveckla kompetens inom flera områden däribland ekonomisk säkerhet, energiförsörjning och teknikutveckling inklusive nya hot som genereras av densamma, samt bidra till bedömningen av hybrida hot. (Se kapitel 3, 4 och 5.)

Som framgår i kapitel 5 spelar underrättelsestödet en viktig roll i utformningen av utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken och konkret agerande nationellt och internationellt. Det är således viktigt att den nya myndigheten har en tät dialog med behovsställarna inom RK, för att säkerställa att underrättelserna svarar mot behoven.

Förändrade behov hos mottagarna och ett högre tempo i regeringens behov av informationsförsörjning kräver i sin tur förändrade och moderniserade delgivningsformat. Detta kräver nya, fler och anpassade delgivningsformat för olika delar av RK, även sådana med lägre sekretessnivå. Detsamma gäller för andra totalförsvarsmyndigheter. Former för delgivning till andra aktörer i totalförsvaret såsom näringsliv, akademi och forskningsinstitutioner behöver utvecklas.

9.1.1 Ansvar för en samlad nationell underrättelsebedömning

Förslag: Den nya myndigheten ska, enligt regeringens närmare bestämmande, säkerställa att gemensamma nationella underrättelsebedömningar tas fram i viktigare frågor med bäring på svenska säkerhetspolitiska ställningstaganden. För detta ändamål kan särskilt utformade samarbetsformat behöva inrättas och utvecklas.

Skälen för förslaget: I direktiven till denna utredning betonas behovet av en utvecklad förmåga till en samlad underrättelsebedömning givet omvärldsutvecklingen, den tekniska utvecklingen och hotens gränsöverskridande karaktär.[5] Den förändrade behovsbild som redovisas i kapitel 5 bekräftar detta behov, främst hos regeringen och högre beslutsfattare inom RK. Detta kräver en nära dialog mellan underrättelsemyndigheterna och behovsställarna.

Förmågan att sammanväga olika hotaktörers förmågor med deras avsikter blir central i framtagandet av en samlad bedömning. Den bör vidare beakta att yttre och inre hot överlappar i den skiftande och komplexa hotmiljön. Syftet är att möjliggöra att underrättelser kan stödja en samlad säkerhetspolitisk analys och därmed omsättas i beslut och agerande.

[5] Se bilaga 1.

Underrättelsesystemet behöver samlat stärka förmågan att bedöma rysk säkerhetspolitisk utveckling och intention. De närmast berörda myndigheterna är Försvarsmakten, FRA, FOI, FMV och Säkerhetspolisen. Även andra myndigheter i totalförsvaret och aktörer i den svenska resursbasen bör involveras för kunskap om och insikter i den ryska regimen, dess bevekelsegrunder och beteendemönster samt även för att förstå den bredare ryska samhällsutvecklingen.

För att ta fram en samlad och välgrundad underrättelsebedömning behöver underrättelsemyndigheterna arbeta mer integrerat i hela kedjan från inhämtning, bearbetning, analys till delgivning. För detta ändamål kan särskilt utformade samarbetsformat behöva utvecklas gemensamt mellan myndigheterna. En möjlighet skulle kunna vara etablerandet av ett myndighetsövergripande så kallat Rysslandshus. (Se kapitel 4.)

Den huvudsakliga underrättelserapporteringen ska fortsätta som i dag, myndighetsvis. Arbetet med att ta fram en samlad nationell underrättelsebedömning ska inte inverka negativt på övriga myndigheters möjligheter att göra självständiga bedömningar eller att förmedla avvikande åsikt i en samlad bedömning.

Ansvaret för en samlad underrättelsebedömning kräver en särskild inriktning från regeringen till den nya myndigheten. (Se kapitel 14.)

9.1.2 En förstärkt samordning av utlandsnärvaron

Förslag: Den nya myndigheten föreslås få en samordnande roll för underrättelse- och säkerhetstjänsternas utlandsnärvaro.

Skälen för förslaget: Underrättelse- och säkerhetstjänsterna har sina respektive motsvarigheter i andra länder som motparter (Se kapitel 5.) Bland annat till följd av att olika länder har olika organisationer som inte helt överensstämmer med de svenska kommer en löpande koordinering behöva fortsätta rörande det internationella samarbetet mellan den nya utrikestjänsten, den ombildade militära underrättelsetjänsten inom Försvarsmakten, FRA och Säkerhetspolisen.

Ansvaret för samordningen av underrättelsemyndigheternas utlandsbaserade närvaro behöver tydliggöras. Utlandsnärvaro kräver lösningar när det gäller bland annat avtal, kommunikationer, säkerhet och logistik. Här har underrättelse- och säkerhetstjänsterna till stor del samma behov, utmaningar och motparter, särskilt Utrikesdepartementet (UD). Det skulle innebära ökad effektivitet och tydlighet gentemot UD att låta en aktör ansvara för de frågor som hör ihop med en administrativ basplatta för närvaron utomlands och därmed ett stödjande uppdrag i relation till de andra myndigheterna. För många andra länder är detta ansvar fördelat på den civila utrikestjänsten. Den mest lämpliga aktören för ett sådant uppdrag i Sverige är därmed den nya myndigheten.

Detta är också i linje med andra förslag i riktning mot att hantera underrättelseverksamheten i högre grad som ett system. Det internationella samarbetet fungerar som ett verktyg inom den samlade säkerhetspolitiken. Det leder till ett ökat behov av att det samlade underrättelsesystemet behöver kunna företrädas gemensamt i högre utsträckning än i dag. Det skulle anpassa svensk närvaro till en internationell praxis vad gäller företrädarrollen och öka tydligheten gentemot internationella partners. Ansvaret för att samordna basplattan för den samlade utlandsnärvaron behöver inte nödvändigtvis korrespondera med företrädarrollen. Den behöver sannolikt anpassas utifrån varje given situation.

9.1.3 Egen och nationell OSINT-förmåga vid den nya myndigheten

Förslag: Den nya myndigheten ska bygga upp en portfölj av kommersiellt tillgängliga data och information som tillgodoser både behoven för det egna underrättelseuppdraget och tillgängliggör data för andra myndigheters behov.

Skälen för förslaget: Genomslaget för öppna källor har revolutionerat underrättelseverksamhet. (Se kapitel 4.) Information som tidigare bara kunde inhämtas med särskilda metoder är i många fall numera offentligt tillgänglig. Till exempel finns det i dag ett växande antal kommersiella aktörer med rymdbaserade system vars förmågor kan likställas med de mest kvalificerade statliga aktörerna.

Öppna och kommersiellt tillgängliga resurser (OSINT) erbjuder dessutom kostnadseffektivitet och fler möjligheter till anpassad delgivning än särskilt inhämtad information och kan enklare användas öppet och brett inom ramen för diplomati och strategisk kommunikation.

Den inhämtningsförmåga som finns på nuvarande Must avseende öppna källor och inköp av kommersiellt tillgängliga data överförs till den nya myndigheten. Men den nationella förmågan behöver utvecklas vidare. För att uppnå ett nödvändigt förmågelyft på området är det mest ändamålsenligt att koncentrera utvecklingen till en myndighet. Den nya myndigheten föreslås få ett nationellt ansvar för OSINT, inklusive rymddata från kommersiella källor.

För att utnyttja denna potential behöver den svenska underrättelseverksamheten aktivt söka och ingå partnerskap och samarbete med kommersiella aktörer med spetskompetens inom inhämtning med rymdförmågor men även mängddatahantering och andra kompetenser. För att optimera förhandlingsläget, sänka kostnaderna och undvika dubbelarbete är det fördelaktigt att en myndighet har det nationella ansvaret, med fokus på upphandling av kommersiellt tillgängliga data. Detta hindrar dock inte att enskilda myndigheter kan göra egna upphandlingar av tjänster som är specifika för den egna verksamheten.

9.1.4 Den digitala transformationen i underrättelsesystemet

Förslag: Den nya myndigheten föreslås få en central roll i underrättelsesystemets gemensamma digitala transformation.

Skälen för förslaget: Vid sidan av den säkerhetspolitiska utvecklingen är förmågan att utnyttja potentialen i den snabba tekniska utvecklingen avgörande för svensk underrättelseverksamhet. För att stärka underrättelseförmågan krävs därför ett omfattande kapacitetslyft. (Se kapitel 6 och 8.)

En sådan utveckling bygger på myndighetsgemensamma lösningar som baseras på beprövad och kommersiellt tillgänglig teknik, exempelvis kvalificerade och hyperskalbara molnlösningar i kombination med avancerade applikationslager. Dessa möjliggör i sin tur användning av teknologier såsom artificiell intelligens (AI) och

maskininlärning (ML). Sammantaget handlar det om en genomgripande digital transformation.

Myndighetsgemensamma tekniska förmågor kan skapa moderna och säkra samarbetsytor där underrättelse- och säkerhetstjänsterna men även Försvarsmakten med flera totalförsvarsmyndigheter kan lagra och hantera både öppen och skyddsvärd information. Därmed förbättras förutsättningarna för myndighetssamverkan och informationsdelning samt internationell interoperabilitet.

Den internationella utblicken visar på en stor variation i lösningar. Gemensamt är emellertid att fokusera på verksamhetsutveckling och nya arbetssätt, en tydlig ansvarsfördelning inom myndighetssamverkan och ett nära samarbete med kommersiella aktörer. Ett gemensamt teknikutvecklingsprojekt av denna omfattning kan dessutom ge svensk industri betydande möjligheter och främja innovation och kompetensutveckling.

Två huvudalternativ kan skisseras. Det första ger en myndighet ansvar för den övergripande arkitekturen; det andra bygger på samordning genom samverkan. Erfarenheterna från inrättandet av Nationellt cybersäkerhetscenter (NCSC), där FRA tilldelats ett samlat ansvar, visar att det kan vara effektivt att utse en tydlig huvudansvarig myndighet i en teknikberoende verksamhet. Men tekniska system och it-lösningar kan även utvecklas i samverkan mellan berörda myndigheter. Oavsett bör de överenskommelser som träffas kodifieras i regeringens styrning.

Ett tydligt teknikutvecklingsbehov är exempelvis att säkerställa nationell tillgång och rådighet över plattformar och sensorer, inklusive rymdbaserade, vad avser yt- och luftlägesinformation för Försvarsmaktens och hela totalförsvarets behov. Regeringen konstaterar i totalförsvarspropositionen att sensornätverket utgör en förutsättning för bland annat förvarning och luft- och havsövervakning och betonar FRA:s avgörande roll i att stödja Försvarsmakten med yt- och luftlägesinformation både för nationella och internationella behov.[6]

En nationell plattform för inhämtning, bearbetning och för delning av information behöver här utvecklas. För att realisera digitaliseringen krävs en central och skalbar förmåga med möjlighet att processa, lagra och bearbeta mycket stora mängder data.

[6] Prop. 2024/25:34 *Totalförsvaret 2025–2030.*

En möjlig ansvarsfördelning för olika delar av en avancerad molnlösning kan vara att den nya myndigheten ska tilldelas ansvar för de övre applikationslagren, inklusive analysverktyg, dataintegration, standardisering av underrättelseformat samt utveckling av samarbeten och partnerskap med privata aktörer vid utveckling av systemgemensamma processer och tekniklösningar.

9.1.5 Stärkt forskning om underrättelse- och säkerhetstjänst

Förslag: Ett myndighetsgemensamt råd för forskning och utbildning inom underrättelsefrågor bör etableras. Den nya myndigheten föreslås vara sammankallande och initialt bör rådet omfatta Försvarsmakten, Säkerhetspolisen, FRA, FOI och Försvarshögskolan.

Skälen för förslaget: Forskning, studieverksamhet och kompetensförsörjning inom underrättelseområdet behöver stärkas i Sverige. Det är särskilt viktigt för att stimulera innovation, samverkan med näringslivet och policyrelevant forskning samt för att möta sektorns behov av utbildad personal. Den nya utrikesunderrättelsemyndigheten föreslås vara sammankallande och initialt bör rådet omfatta Försvarsmakten, Säkerhetspolisen, FRA, FOI och Försvarshögskolan. (Se kapitel 10 och 11.)

9.1.6 Gränsytor gentemot andra underrättelsemyndigheters verksamhet

Bedömning: Inrättandet av en ny utrikes underrättelsetjänst och en integrering och utveckling av en samlad militär underrättelsetjänst inom Försvarsmakten innebär en specialisering för att möta tydligare kunna möta behovsbilden hos civila respektive militära uppdragsgivare och mottagare av underrättelser. En ökad specialisering i uppdragen bör leda till bättre förutsättningar för den nya myndigheten och Försvarsmakten att fokusera på sina respektive huvuduppgifter. Att omfördela uppgifter inom underrättelseverksamheten innebär dock att gränsytorna mellan myndigheterna förändras vilket behöver beaktas och följas upp. Den militärstrategiska

bearbetningen av prioriterade hotaktörer förblir en prioriterad uppgift för Försvarsmakten. Rysk försvarspolitik för regeringens behov är en uppgift som bör hanteras av den nya myndigheten, men kräver militär kompetens. Därför kommer det krävas att militär kompetens bäddas in eller tillförs den nya myndigheten. Det är ofrånkomligt att det uppstår en viss dubblering i uppdragen. Viss pluralism i systemet kommer att bidra till bättre underrättelsebedömningar. Det ställer ökade krav på samverkan mellan myndigheterna men stärker också huvuduppgiften att stödja uppdragsgivarna.

9.1.7 Stegvis uppbyggnad av den nya myndigheten

Bedömning: Inrättandet av en ny utrikes utrikesunderrättelsemyndighet föreslås ske stegvis med en målbild om en ny myndighet på plats 1 januari 2027. Den nya utrikestjänstens uppgifter är sådana som i dag helt eller delvis utförs vid nuvarande Must.

Den nya myndighetens tillkommande uppdrag inom stärkt OSINT- och digital förmåga, och utvecklade arbetssätt innebär ett behov av nya kompetenser. Det rör sig om till exempel upphandlingskompetens, kompetenser inom applikationsutveckling, molnteknik, AI och maskininlärning. Vissa av dessa kompetenser är svårrekryterade och andra saknas helt. Inom ramen för en genomförandekommitté behöver en strategi för rekrytering och utbildningsbehov behöva hanteras.

För att den nya myndighetens uppdrag ska kunna genomföras från start behöver nödvändiga lagar och förordningar beslutas. En myndighetsinstruktion behöver utarbetas. En genomgång av rättsliga konsekvenser av omorganisationen återfinns i kapitel 14. Den nya myndigheten föreslås få i uppdrag att utveckla en kvalificerad OSINT-förmåga. Därmed behöver uppbyggnaden av en sådan förmåga prioriteras i genomförandekommitténs arbete med förberedelser inför inrättandet av den nya myndigheten. Då övriga inhämtningsförmågor överförs stegvis förutsätts det kunna lösas på ett tillfredsställande sätt. Denna utveckling bör ske i nära samarbete med Statsrådsberedningens arbete med inrättandet av en ny lägescentral i RK. (Se kapitel 7.)

Den nya myndighetens roll i den digitala transformationen bör tydliggöras så tidigt som möjligt.

Lokalfrågor, inklusive det säkerhetsskydd som omgärdar verksamheten, behöver utvärderas med prioritet.

Samtliga dessa frågor behöver tas vidare i en genomförandekommitté och i samråd med RK, övriga berörda myndigheter och då främst Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, FRA, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut.

9.2 En renodlad militär underrättelse- och säkerhetstjänst inom Försvarsmakten

Förslag: Delar av nuvarande Must övergår och integreras i en renodlad och stärkt militär underrättelse- och säkerhetstjänst i Försvarsmakten. Detta sker enligt överbefälhavaren (ÖB:s) närmare bestämmande. Försvarsmakten förblir en av regeringen utpekad försvarsunderrättelsemyndighet och behåller sin inriktningsrätt gentemot FRA enligt signalspaningslagen. Försvarsmakten får enligt regeringens närmare bestämmande inriktningsätt gentemot den nya föreslagna utrikestjänsten. Se rättsliga konsekvenser i kapitel 15.

Skälen för förslaget: Det militära hotet från Ryssland är återigen en realitet. Försvarsmakten växer och moderniseras och genomgår i dag den största strukturella och operativa tillväxten sedan 1950-talet. Samtidigt ska Sveriges stridskrafter kopplas ihop med Natos lednings- och underrättelsesystem. En renodlad och helt integrerad militär underrättelsetjänst inom Försvarsmakten skulle ge överbefälhavaren förbättrade möjligheter att sammanhålla underrättelsefunktionen inom Försvarsmakten och ökar möjligheten till internationell samverkan och stärkt interoperabilitet med främst Nato och de allierade.

Försvarsmaktens operativa koncept utgår från Natosamarbetet och genomförandet av multidomänoperationer i enlighet med Natos doktrin. För att Försvarsmakten ska kunna leverera operativ effekt förutsätts ett helt integrerat militärt underrättelsesystem där sensorer, analys och ledning är knutna till förbandsverksamheten.

Viktiga lärdomar finns att dra från hur kriget i Ukraina utkämpats. Ett splittrat ansvar gör den kedjan långsammare och riskerar att bromsa Försvarsmaktens tillväxt och operativa förmåga och förmåge-

utveckling. Om underrättelseverksamheten samlas och integreras inom Försvarsmakten kan resurser fördelas snabbare och riktas mot förmågebyggandet och förbandsproduktionen i alla domäner.

Den snabba teknikutvecklingen medför att förutsättningarna att genomföra militära operationer förändras snabbt. Underrättelse- och ledningssystem måste vara väl integrerade på alla nivåer och inom samtliga försvarsgrenar och funktioner. En egen rådighet för ÖB att fullt ut hantera underrättelsefunktionen i Försvarsmakten kommer att ge bättre förutsättningar och underlätta såväl tillväxten i volym och förmågor som i den operativa verksamheten nationellt och tillsammans med allierade.

Utifrån det försämrade säkerhetsläget och en komplex hotbild mot Försvarsmaktens skyddsvärden behöver även den militära säkerhetstjänsten integreras och utvecklas samlat inom Försvarsmakten.

Försvarsmakten kommer även fortsättningsvis att ha ett stort beroende av den civila utrikesunderrättelseverksamheten och fortsatt från FRA, FOI och FMV liksom från övriga totalförsvaret. Stödet från Säkerhetspolisen vad avser hotbilden mot Försvarsmakten kan behöva stärkas.

9.3 Konsekvenser för FRA

Bedömning: Inrättandet av en ny civil utrikes underrättelsetjänst innebär en ny behovsställare för FRA. I ett mer integrerat nationellt underrättelsesystem kommer FRA kunna dra nytta av synergier utifrån ett stärkt myndighetsgemensamt samarbete.

Underrättelseverksamhetens förändrade organisation innebär att FRA får ytterligare en underrättelsemottagare med inriktningsrätt avseende signalspaningen. FRA har i övrigt omhändertagit och mött sina olika behovsställares delvis väsensskilda behov, inte minst vad gäller tidskrav och format för samverkan och underrättelserapportering. FRA har således goda möjligheter att också möta de behov som den nya myndigheten kommer att ha.

Den tekniska utvecklingens påverkan på signalspaningen ställer krav på FRA att kunna hantera många olika typer av tekniska lösningar och att ständigt anpassa sin förmåga till omvärldens krav. Samtidigt innebär ny teknik också potential att effektivisera arbetet. Den

nya myndighetens OSINT-förmåga och portfölj av kommersiellt upphandlade förmågor kan ge FRA förbättrade möjligheter att integrera data från olika inhämtningsdiscipliner med signalunderrättelser, exempelvis bildunderrättelser.

Dessa möjligheter kan även stärka det utvecklingsarbete som pågår inom FRA för att i högre utsträckning anpassa den egna myndighetens rapportering till regeringen och RK:s behov. FRA kommer att ge viktiga bidrag till en samlad nationell underrättelsebedömning och bidrar fortsatt till pluralism i systemet.

Framväxten av det nya nationella underrättelsesystemet kan vidare skapa synergier som FRA kan dra nytta av avseende samverkan med akademin och industrin och i att möta myndighetsgemensamma utmaningar beträffande kompetensförsörjning.

9.4 Konsekvenser för Säkerhetspolisen

Förslag: Säkerhetspolisens roll som nationell säkerhetstjänst behöver regleras i lag. En utredning bör tillsättas.

Regeringen bör tydliggöra sina underrättelsebehov för Säkerhetspolisen enligt ett förfarande som i högre grad än i dag är samordnat med den inriktningsprocess som avser försvarsunderrättelsemyndigheterna.

Skälen för förslaget: Det saknas en lagstiftning som är särskilt anpassad för Säkerhetspolisens säkerhetsunderrättelsearbete. Inhämtning sker i första hand med stöd av det polisiära regelverket och genom enstaka specialbestämmelser. Gällande lagstiftning ger inte Säkerhetspolisen tillräckligt bra förutsättningar att lösa sitt uppdrag. Det finns därför behov av en mer ändamålsenlig och sammanhållen lagstiftning för Säkerhetspolisens verksamhet för att på bästa sätt kunna fullgöra sitt uppdrag som nationell säkerhetstjänst. Det skulle skapa möjlighet att tydliggöra säkerhetstjänstuppdraget i relation till det polisiära uppdraget och därmed ge ökad legitimitet för säkerhetstjänstuppdraget. Det skulle även tydliggöra Säkerhetspolisens roll i relation till de andra underrättelsemyndigheterna. Den föreslagna utredningen bör ha ett systemperspektiv.

Vidare bör en ändamålsenlig gränsdragning mellan Säkerhetspolisen och den militära säkerhetstjänsten inom Försvarsmakten ingå.

Säkerhetspolisen är en viktig del i den samlade svenska underrättelseverksamheten. Säkerhetspolisen bör bidra i arbetet att ta fram en samlad nationell underrättelsebedömning. Säkerhetspolisens behöver även delta i underrättelsesystemets digitala transformation för de delar av uppdraget som berörs.

Säkerhetspolisen har i uppgift att rapportera underrättelser av relevans för regeringen och RK. För att kunna fullgöra denna uppgift behöver Säkerhetspolisen känna till underrättelsebehoven. Ordningen för detta har sett olika ut. Behoven av Säkerhetspolisens underrättelser har både ökat och finns nu hos fler mottagare. När det gäller regeringens och RK:s underrättelsebehov vad beträffar Säkerhetspolisens rapportering finns det skäl att se över formerna för detta. (Se kapitel 6 och 14.)

10 Förslag som syftar till ett stärkt svenskt underrättelsesamhälle

Sammanfattning av förslag och bedömningar: En nationell underrättelsestrategi bör utarbetas i syfte att bidra till starkare förankring och bredare kontaktytor mellan den statliga underrättelseverksamheten och det bredare totalförsvaret.

Formerna för samverkan mellan underrättelsemyndigheterna och näringslivet behöver stärkas i syfte att stärka nationell säkerhet och motståndskraft.

Statligt och privat riskkapital bör i högre utsträckning mobiliseras och tillgängliggöras för den samlade underrättelseverksamheten i syfte att stimulera forskning och innovation.

Ett myndighetsgemensamt råd för underrättelseforskning och utbildningsfrågor bör etableras.

Ett nationellt forskningsprogram i underrättelsefrågor bör inrättas vid Försvarshögskolan och tillföras resurser.

10.1 Inledning

Utredningen föreslår en reformagenda som innebär att ett svenskt underrättelsesamhälle kan definieras och utvecklas vidare. Inrättandet av en civil utrikesunderrättelsetjänst och en integrerad militär underrättelse- och säkerhetstjänst inom Försvarsmakten innebär en ökad specialisering av uppdragen. Inom den inre kretsen av myndigheter, det vill säga den nya utrikesunderrättelsetjänsten, en ombildad underrättelse- och säkerhetstjänst inom Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt (FRA) och Säkerhetspolisen, bör samarbetet stärkas. Det förutsätter en stärkt och samordnad styrning från Regeringskansliet (RK). (Se kapitel 6.)

I underrättelsesamhället ingår även en bredare krets myndigheter i totalförsvaret vars verksamhet är beroende av, och kan ge viktiga bidrag till, underrättelseverksamheten till stöd för utrikes-, försvars-och säkerhetspolitiken samt för kartläggning av yttre hot. (Se kapitel 5.) En digital transformation bidrar till stärkt utbyte och samarbete.

Vidare behöver den statliga underrättelseverksamheten i högre grad etablera kontaktytor gentemot det bredare totalförsvaret, inklusive näringsliv, akademi, forskning och andra relevanta aktörer i den svenska resursbasen.

En offentlig underrättelsestrategi bildar ram för underrättelsesamhället. Den föreslås tydliggöra mervärde och prioriteringar samt knyter an till genomförandet av den Nationella säkerhetsstrategin. [1]

Sammantaget finns förutsättningar för att skapa ett robust, integrerat och mer transparent underrättelsesamhälle med tydliga ramar och bred förankring. I detta kapitel redovisas förslag som syftar till att stärka utvecklingen av det svenska underrättelsesamhället.

10.2 En nationell underrättelsestrategi

Förslag: En nationell underrättelsestrategi bör utarbetas. Den bör vara offentlig och flerårig (3–5 år). Den bör tydliggöra mervärdet av underrättelseverksamheten för Sveriges säkerhet och sätta ramarna för verksamheten samt ange prioriterade utvecklingsområden. Syftet är att bidra till starkare förankring och bredare kontaktytor mellan den statliga underrättelseverksamheten och det bredare totalförsvaret inklusive näringsliv, akademi och forskning. Strategin bör beslutas av regeringen som en del i genomförandet av den Nationella säkerhetsstrategin.

Skälen för förslaget: I den Nationella säkerhetsstrategin[2] uttrycker regeringen Sveriges nationella säkerhetsintressen och redogör för det allvarliga omvärldsläget. Den påtalar också vikten av en stärkt och utvecklad underrättelseverksamhet. Syftet med en underrättelsestrategi är att regeringen kan tydliggöra sin grundsyn och prioriteringar för underrättelseverksamheten för att möta denna mål-

[1] Skr. 2023/24:163, *Nationell säkerhetsstrategi.*
[2] Skr. 2023/24:163.

sättning. En strategi sätter ramarna för samarbete och dialog mellan regeringen, RK och berörda myndigheter. Samtliga myndigheter med behov av att kunna delge och ta emot underrättelser bör omfattas av en nationell underrättelsestrategi.

Därutöver bidrar en offentlig strategi till en ökad transparens, legitimitet och insyn för allmänheten i en verksamhet som i övrigt präglas av en hög sekretess.

En nationell underrättelsestrategi blir ett första steg i att definiera och bekräfta ett mer sammanhållet svenskt underrättelsesamhälle. Strategin föreslås utarbetas med en tidshorisont på 3–5 år. Ett antal fokusområden föreslås:

- Att regeringens prioriteringar redovisas och mervärdet med underrättelseverksamheten tydliggörs samt hur fler aktörer kan bidra till nationell säkerhet, särskilt näringsliv, akademi, forskning och andra institutioner i den svenska resursbasen.
- Förmågan att nyttogöra underrättelseflödet till en bredare krets av mottagare inom totalförsvaret ska stärkas.
- Underrättelsesystemet behöver stärka förmågan att nyttja teknologiska framsteg inom artificiell intelligens, maskininlärning och molnteknik för att effektivisera verksamheten. Myndighetsgemensamma lösningar och standarder ska främjas och kommersiella lösningar prioriteras framför egenutvecklade system, när så är möjligt.
- Prioritera att attrahera, rekrytera, utveckla och behålla högkvalificerad personal inom underrättelse- och säkerhetstjänst. En sammanhållen personalstrategi kan främja intern rörlighet och meriterande växeltjänstgöring mellan myndigheter. (Se kapitel 11.)

Strategin bör följas upp löpande, förslagsvis i Nationella underrättelserådet, NUR. (Se kapitel 6.) Vid ett förändrat säkerhetspolitiskt läge kan strategin revideras.

10.3 Stärkt samverkan med näringslivet

Bedömning: Formerna för samverkan mellan underrättelsemyndigheterna och näringslivet behöver stärkas. En utökad samverkan bör ske i syfte att stärka nationell säkerhet och motståndskraft. Målsättningen bör vara att bredda utbytet av information, kompetens, teknik och data. För att möjliggöra en utvecklad samverkan, behövs en översyn av formerna för stärkt informationsutbyte.

Skälen för bedömningen: Nationell säkerhet är beroende av ett fungerande näringsliv som kan verka även under kris och krig i vårt land eller närområde. Det svenska exportberoendet gör att global oro, kris eller krig kan påverka stora exportföretag negativt och därmed nationell ekonomisk stabilitet. Många företag, särskilt de som är verksamma inom kritisk infrastruktur såsom energi, transport, telekommunikation och finansiella tjänster spelar avgörande roller för svensk säkerhet och motståndskraft. Det finns stora värden i att företag, bland annat inom dessa sektorer, bereds möjlighet att på ett organiserat och säkert sätt samverka med svenska underrättelsemyndigheter och få del av information och relevanta underrättelser.

Företag inom svenskt näringsliv har inom ramen för sin verksamhet tillgång till information, kompetenser, teknik och datamängder som i flera avseenden skulle gynna svenska underrättelsemyndigheters verksamhet. En utökad samverkan skulle ge svenska underrättelsemyndigheter en bredare tillgång till relevant kompetens och data som på olika sätt skulle bidra till myndigheternas informationsläge. Det skulle även möjliggöra överenskommelser om inköp och hantering av kommersiellt tillgängliga data. I sammanhanget behöver konkurrenslagstiftning beaktas.

En utökad samverkan är ett verktyg i att motverka antagonistiska hot mot Sverige och stärka svensk ekonomisk och teknisk infrastruktur genom att förutsättningar skapas för en snabb och relevant informationsdelning mellan berörda parter.

En organiserad samverkan mellan underrättelsemyndigheterna och näringslivet skulle således vara gynnsamt för båda parter och därmed svensk nationell säkerhet, samhällets robusthet och förmåga att hantera kriser.

Införandet av ett nationellt säkerhetsklareringssystem har diskuterats tidigare.[3] Fler aktörer behöver kunna verka inom ramen för ett svenskt underrättelsesamhälle: myndigheter, akademi och näringsliv. Idag uppstår ofta oklarheter kring vem som får samarbeta kring vad och på vilket sätt. Följden blir ofta att samarbete och informationsutbyte uteblir. Ett säkerhetsklareringssystem kan, beroende på hur det utformas, innebära förbättrade förutsättningar för sådant samarbete och informationsutbyte.

För att öka effektiviteten och skapa legitimitet i samarbetet kan mer ordnade samrådsformer inrättas. Detta bör övervägas vidare.

10.4 Riskkapital till underrättelseverksamheten

Bedömning: Både statligt och privat riskkapital bör i högre utsträckning mobiliseras och tillgängliggöras för den samlade underrättelseverksamheten i syfte att stimulera forskning och innovation samt att möjliggöra investeringar i förmågehöjande teknologier.

Skälen för bedömningen: I en värld där säkerhetshot blir alltmer komplexa och teknikutvecklingen går i snabb takt är innovation en avgörande faktor för svensk underrättelseverksamhets förmåga att möta dagens och morgondagens utmaningar. För att vidmakthålla förmåga över tid krävs kontinuerlig teknisk utveckling och anpassning till nya verktyg och metoder.

Den svenska staten har ett övergripande ansvar för nationell säkerhet och måste säkerställa att underrättelseförmågan håller jämna steg med teknikutveckling och förändrade hotbilder. Ett samarbete mellan offentlig sektor, industri och privata investerare är avgörande för att stärka svensk underrättelseförmåga och säkerhet. Svenska industriföretag har i flera fall spetskompetens inom områden som kan stärka underrättelseverksamhetens förmågor. Genom samverkan med underrättelsemyndigheterna kan industrin bidra med skräddarsydda lösningar och snabbare införande av ny teknik. (Se kapitel 5.)

[3] SOU 2024:88 *Säkerhetsprövningar – nya regler* samt SOU 2025:42 *Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar*.

Riskkapital är avgörande för att driva innovation och utveckling av ny teknik i en snabb och konkurrensutsatt global miljö. Många banbrytande teknologier utvecklas i startup-miljöer där traditionell offentlig finansiering ofta är för långsam. Genom att skapa incitament för privata investerar att satsa på teknologier som skulle stärka svensk underrättelseförmåga skulle hastigheten och effektiviteten öka.

Sverige är sedan länge en globalt erkänd innovationsnation. Denna position vilar på en kombination av offentliga satsningar, starka forskningsmiljöer och entreprenörskap. Samtidigt står Sverige inför nya typer av säkerhetsutmaningar vilket skapar behov av anpassning, strategiska förstärkningar och åtgärder där strategisk teknik och säkerhetsdimensioner integreras tydligare i innovationssystemet.

För att kunna möta bredden av säkerhetshot krävs således en strategisk satsning där nationella säkerhetsbehov, industrins tekniska kompetens, svensk innovationsförmåga, i kombination med statligt och privat riskkapital, kan bidra till utvecklingen av svensk underrättelseförmåga. Riskkapital behövs även till investeringar i strategiska teknologier i syfte att bibehålla svensk kontroll. Även detta kan gynna underrättelseverksamheten och därmed i förlängningen svensk säkerhet. Inspiration kan hämtas från hur bland annat Storbritannien, USA och Australien framgångsrikt har organiserat liknande satsningar. (Se kapitel 4.)

Den nya utrikesunderrättelsetjänsten kan, i samråd med övriga berörda myndigheter, vara en central aktör i att främja stärkt samarbete kring innovation och utveckling av ny teknik som ska stärka underrättelseverksamheten.

10.5 Stärkt forskning och studieverksamhet om underrättelse- och säkerhetstjänst

Förslag: Ett myndighetsgemensamt råd för underrättelseforskning och utbildningsfrågor bör etableras. Den nya utrikes underrättelsetjänsten föreslås vara sammankallande och initialt bör Försvarsmakten, Säkerhetspolisen, FRA, FOI och Försvarshögskolan ingå.

Ett nationellt forskningsprogram i underrättelsefrågor bör inrättas vid Försvarshögskolan och tillföras resurser.

Skälen för förslaget: Forskning och kompetensförsörjning inom underrättelseområdet behöver stärkas i Sverige. Det är särskilt viktigt för att stimulera innovation, samverkan med näringslivet och policyrelevant forskning samt för att möta sektorns behov av utbildad personal.

Underrättelsemyndigheterna bör skapa en bättre, och framför allt gemensam, överblick över befintlig forskning. Ett sätt är att inrätta ett myndighetsgemensamt *Råd för underrättelseforskning och utbildningsfrågor* som kan initiera gemensamma satsningar. Rådet bör kunna fördela forsknings- och studiemedel där kunskapsuppbyggnad är angelägen, exempelvis genom gästprofessorer, finansiering av doktorander eller stöd till forskningsmiljöer nationellt och internationellt.

Rådet ska identifiera akademiska aktörer och andra kunskapsproducenter, både i och utanför Sverige, som kan leverera underrättelserelevant forskning, erbjuda en heltäckande kurskatalog och skapa säkra miljöer för såväl kunskapsutbyte som kompetensförsörjning. Särskilda medel bör avsättas för nya kunskapsbyggande initiativ.

Sverige behöver även fler disputerade inom underrättelsetjänst och angränsande ämnen. Förutom att bidra till kompetensutveckling kan nationell forskningskompetens stärka samarbetet med partnerländer. Goda forskningsmiljöer ger också förutsättningar att utveckla det nordiska samarbetet. Sådana satsningar kan gynna metod- och teknikutveckling samt tvärvetenskaplig integration, eftersom underrättelseprofessionen genom forskningen kan dra nytta av andra akademiska discipliner.

En mer samlad forskningsansats bör bygga vidare på de strukturer som finns främst vid Försvarshögskolan men även andra universitet och högskolor i Sverige och internationellt. Mot den bakgrunden föreslås att ett nationellt forskningsprogram i underrättelsefrågor etableras vid Försvarshögskolan och tillförs resurser.

10.5.1 Akademiska studier om underrättelse- och säkerhetstjänst i Sverige

Bland Sveriges lärosäten var Lunds universitet först med att erbjuda utbildning upp till mastersnivå och bedriva forskning i underrättelseanalys på den statsvetenskapliga institutionen. Det är endast vid Lunds universitet som underrättelseanalys har etablerats som ett

eget ämne. I Lund finns Sveriges hittills ende professor i underrättelseanalys, professor emeritus Wilhelm Agrell.

Även Försvarshögskolan bedriver forskning och såväl program-, som uppdragsutbildning inom underrättelserelaterade frågor, fördelade på högskolans olika ämnen och vid Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet (CTSS). Försvarshögskolan och Försvarsmakten har inlett ett samarbete avseende en gemensam plattform för underrättelse- och säkerhetstjänst. Syftet är att stärka samarbetet inom forskning, utbildning, och policyrelevanta studier samt att underlätta samverkan med andra aktörer, exempelvis teknikföretag och med motsvarande utbildningsinstitutioner som är knutna till andra länders underrättelsetjänster. Därutöver finns det en rad universitet och högskolor som är av relevans för underrättelsesamhället.

10.5.2 Forskning i underrättelse- och säkerhetstjänst i Norden och internationellt

Internationellt bedrivs omfattande forskning om underrättelserelaterade frågor. USA, tätt följt av Storbritannien, har de mest utvecklade forskningsmiljöerna och de mest studerade underrättelsesystemen. Miljöerna sträcker sig från fristående institut och universitet till statligt integrerade lärosäten, som *National Intelligence University (NIU)* under *Office of the Director of National Intelligence (ODNI)*. Framsteg uppnås genom dialog mellan akademi och praktik och genom att underrättelsesamhället öppnar sig för forskning.

I Storbritannien finns *Cambridge Security Initiative* och *King's Centre for the Study of Intelligence (KCSI)* vid *King's College London*, som båda fungerar som mötesplatser för akademiker och praktiker. Masterutbildningar med underrättelseinriktning erbjuds bland annat vid universiteten i Glasgow och Brunel. I Danmark kan studenter läsa mastersprogram i underrättelse- och cyberstudier vid den danska Försvarshögskolan och *Syddansk Universitet*. I Norge erbjuds kandidatutbildning vid *Etterretningskolen*. *Netherlands Intelligence Studies Association (NISA)* stöder forskning och utbildning i Nederländerna och universitetet i Leiden ger en master i underrättelsestudier. I Tyskland driver utrikesunderrättelsetjänsten, *Bundesnachrichtendienst* (BND) ett mastersprogram i underrättelse- och säkerhetstjänst i samarbete med den tyska försvarsmakten.

Ökad öppenhet har gjort den internationella underrättelseforskningen alltmer praktiknära och policyrelevant. Samtidigt är områden som cyber, artificiell intelligens, bioteknik och beteendevetenskap minst lika viktiga. Bland de europeiska samarbetsinitiativen kan *Intelligence College in Europe (ICE)* nämnas. ICE är ett nätverk med 24 länder som förenar underrättelsetjänster, akademi och regeringsrepresentanter.[4]

[4] intelligence-college-europe.org.

11 Personalen – en strategisk resurs

Sammanfattning av förslag och bedömningar: De svenska underrättelse- och säkerhetstjänsterna uppmanas vidareutveckla gemensamma arbetssätt och funktioner för att stärka kompetensförsörjningen.

Försvarshögskolan (FHS) ges i uppdrag att utarbeta ett förslag på en myndighetsgemensam forskningsbaserad utbildningsplattform. Målbilden bör vara en underrättelseakademi som utvecklas i nordisk samverkan.

En särskild Underrättelseombudsman bör inrättas.

Tolkskolan vid Försvarsmaktens Underrättelse- och säkerhetscentrum bör utvecklas till en nationell resurs för hela totalförsvaret, särskilt vad gäller ryska och kinesiska.

Utbildningen till specialistofficer inom underrättelse- och säkerhetstjänst vid Försvarshögskolan bör återinföras.

11.1 Personalen – en strategisk resurs

Personalen inom de svenska underrättelse- och säkerhetstjänsterna utgör en strategisk resurs och centrala skyddsvärden. Tillgången på kvalificerad personal inom ett antal olika kompetensområden är avgörande för att utveckla förmågor, kvalitet och effektivitet. Gemensamt för Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must), Försvarets radioanstalt (FRA) och Säkerhetspolisen är att verksamheten vuxit kraftigt de senaste 20 åren.

Underrättelseverksamheten ställer särskilda krav på sina anställda avseende säkerhetsmedvetande, integritet och personlig lämplighet.

Antalet anställda vid Must har kontinuerligt ökat från 2013. Dock finns utmaningar i att hitta rätt kompetens för den breda verksamheten. Personalen består till en tredjedel av militära och till

två tredjedelar av civila befattningshavare. I chefskadern är förhållandet omvänt. Förutsättningar för karriärutveckling i organisationen ser olika ut för civila respektive militära befattningar. Arbete för att främja jämställdhet har pågått under lång tid men utan avgörande förändring, inklusive vad beträffar andelen anställda kvinnor och andelen kvinnor på chefsposter.

Beträffande såväl Must som FRA råder utmaningar avseende rekrytering av personal med specifika kompetenser. Vidare finns ett behov av språkkompetens för att möta underrättelsebehoven.

Säkerhetspolisens medarbetare är huvudsakligen civilt anställda. Personal med polisiära befogenheter utgör cirka en tredjedel av medarbetarna. Merparten av dessa ingår i personskyddsverksamheten. Även vid Säkerhetspolisen finns ett växande behov av tekniskt kunnig personal. Säkerhetspolisen har kommit längre med sitt jämställdhetsarbete och har i dag en kvantitativ fördelning på 40/60 procent mellan kvinnor respektive män.[1]

11.1.1 Utveckling av myndighetssamverkan kring personalfrågor

Förslag: De svenska underrättelse- och säkerhetstjänsterna uppmanas vidareutveckla gemensamma arbetssätt och funktioner för att attrahera, rekrytera, behålla och utveckla efterfrågad kompetens.

Skälen för förslaget: Underrättelsemyndigheterna möter utmaningar i att attrahera och anställa efterfrågad kompetens. Konkurrensen på arbetsmarknaden avseende vissa kompetenser är hård. Samtidigt lockar utannonserade tjänster hos Must, FRA och Säkerhetspolisen ofta ett stort antal sökanden men det är svårt att matcha kraven mot efterfrågad kompetensprofil.

Konkurrens om eftertraktad kompetens råder även mellan de berörda myndigheterna. En möjlighet för att utjämna förutsättningarna vore att etablera ett eget arbetsområde ”underrättelse- och säkerhetstjänst” inom ramen för det s.k. BESTA-systemet.[2]

[1] Säkerhetspolisen.
[2] Befattningsgruppering för statistik (BESTA) är en modell för klassificering av befattningar inom staten. BESTA är ett partsgemensamt klassificeringssystem. (bestawebben.se).

Detta skulle kunna underlätta samverkan mellan myndigheterna avseende lönekartläggning och avtalsarbeten samt underlätta samordnade satsningar på löner och förmåner.

I samband med en digital transformation inom underrättelsemyndigheterna kommer efterfrågan på kompetenser inom mängddatahantering och artificiell intelligens öka. Här kan samverkan med den privata sektorn och forskningsinstitutioner stärkas. Studenter på högre nivå och forskare behöver knytas närmare verksamheten. Sådana upplägg har en lång tradition i länder som till exempel USA, Storbritannien, Frankrike och Tyskland och har blivit allt vanligare i en rad andra länder och bör övervägas även av de svenska myndigheterna.

Vidare behövs ett mer utåtriktat förhållningssätt mot arbetsmarknaden och akademin. Det kan handla om exponering mot lärosäten, rekryteringsmässor och olika rekryteringsplattformar online.[3] Här finns det goda exempel i myndigheternas utåtriktade arbete.

Rekrytering även av mer juniora medarbetare är viktigt. Det finns goda möjligheter att, till exempel inom ramen för en kvalificerad förmåga inom öppna källor (OSINT), öppna upp myndigheternas verksamhet utan att röja viktiga skyddsvärden. Det medger även temporära anställningsformer såsom praktikplatser eller projektanställningar som vägar för att introducera yngre och nyutbildade medarbetare.

Av stor vikt är att vidareutveckla strukturer som uppmuntrar och förenklar växeltjänstgöring och rotation både mellan underrättelsemyndigheterna och med Regeringskansliet (RK) och andra myndigheter. Det är karriärutvecklande för individen och bidrar till ökad systemförståelse. Myndigheternas säkerhetsskyddsarbete behöver kunna ge förutsättningar för medarbetares rörlighet mellan hemlig och öppen verksamhet.

Särskilt för rekrytering av högre chefer inom underrättelsesystemet bör erfarenhet från flera olika myndigheter vara meriterande. Flera jämförbara länder har institutionaliserat sådana krav.

[3] ”En fjärdedel [av it-akademiker] anger att de först fick kännedom om sitt nuvarande arbete genom LinkedIn …”. Från rapporten: Efter examen 2023 – Arbetsmarknaden för nyutexaminerade akademiker. (akavia.se).

11.1.2 Utveckla en gemensam utbildningsplattform

Förslag: Försvarshögskolan ges i uppdrag att till det föreslagna Rådet för underrättelseforskning och utbildningsfrågor (se kapitel 10) utarbeta förslag på en gemensam utbildningsplattform för underrättelse- och säkerhetstjänst. Målbilden på sikt bör vara att utveckla en underrättelseakademi i nordisk samverkan.

Skälen för förslaget: Underrättelse- och säkerhetstjänsterna har intresse av att kurser och program utvecklas som kan belysa flera fokusområden av betydelse för kompetensförsörjningen av sina verksamheter. Vissa kunskapsområden är generiska och behöver ingen särskild underrättelsedimension, till exempel vissa tekniska ämnen och språk. Andra ämnen behöver sättas in i en kontext av underrättelsearbetets särskilda krav. Därför behövs utbildningsmiljöer som erbjuder ett särskilt urval av vem som kan delta och som har ett kvalificerat forskningsstöd för sådana kurser.

Ett samarbete mellan verksamheten och akademin bör utvecklas för att skapa säkra miljöer för denna kunskapsuppbyggnad med fokus på myndigheternas behov, snarare än mer öppna akademiska frågeställningar kring underrättelse- och säkerhetstjänst.

Den nya utrikes underrättelsemyndigheten bör tillsammans med övriga underrättelsemyndigheter utveckla en särskild kompetens som beställare av utbildning och forskning, något som i dag vad avser forskning huvudsakligen utförs inom ramen för Försvarsmaktens FoT-projekt[4]. Detta innebär också att inrikta kunskapsmiljöer mot ämnesområden och frågeställningar av relevans för verksamheten.

De utbildningsmiljöer som blir resultatet av detta arbete bör också kunna ge möjligheter för underrättelsemottagare. För underrättelsesamhället kan riktad utbildning av mottagarna bidra till att de dels kan bli bättre behovsställare, dels bättre användare och hanterare av underrättelser. I Sverige finns några sådana översiktliga utbildningar, till exempel FHS Högre nationell underrättelseutbildning, (HNU) men behoven är större.

Den norska underrättelseskolan *Etteretningsskolen* utbildar underrättelsemottagare inom statliga funktioner i grundläggande

[4] Försvarsmaktens forskning och teknikutveckling (FoT).

kunskaper i underrättelsetjänst och hantering av underrättelser. Storbritannien har ett liknande system som hålls samman av det brittiska regeringskansliet. Liknande initiativ bör utvecklas i Sverige.

Mot denna bakgrund föreslås FHS få ett uppdrag att till det föreslagna *Rådet för underrättelseforskning och utbildningsfrågor* (se kapitel 10) utarbeta förslag på en gemensam utbildningsplattform för underrättelse- och säkerhetstjänst och erbjuda såväl grundläggande som specialiserad utbildning. FHS bör i uppdraget samarbeta med relevanta svenska lärosäten, Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetscentrum (FMUndSäkC) och underrättelse- och säkerhetstjänsterna. Aktiv medverkan av de berörda myndigheterna är en förutsättning för utveckling av och förtroende för utbildningen. Målbilden på sikt bör vara att utveckla en underrättelseakademi i nordisk samverkan.

11.1.3 Pågående utbildningsinsatser i Sverige och internationella exempel

Utbildning i underrättelse- och säkerhetsfrågor erbjuds i dag av exempelvis Försvarshögskolan, Lunds universitet och Campus Totalförsvar[5] samt av privata aktörer. Även Polismyndigheten erbjuder vissa utbildningar i analystekniker, vilka också är öppna för samverkande myndigheter inom ramen för satsningen mot organiserad brottslighet.[6]

Ett litet antal doktorander i Sverige är inriktade på underrättelseforskning. Utbildningsmöjligheter erbjuds även inom ramen för EU och Nato.

Beträffande Must, FRA och Säkerhetspolisen har respektive myndighet ett internt utbud av olika utbildningar. Vissa verksamhetsspecifika utbildningar har upphandlats gemensamt till underrättelse- och säkerhetstjänsterna, till exempel en säkerhetsskyddsutbildning som är upphandlad vid FHS.

Gemensamma utbildningsplattformar eller underrättelseakademier har utvecklats i flera länder. I till exempel Norge, Tyskland

[5] Campus Totalförsvar är ett strategiskt samarbete mellan några svenska lärosäten (Försvarshögskolan, Örebro universitet och Luleå tekniska universitet) med målet att stärka Sveriges totalförsvar genom riktad utbildning och forskning. (campustotalforsvar.se).
[6] Myndighetsgemensam satsning mot organiserad brottslighet: Sedan 2009 samverkar 14 svenska myndigheter med underrättelser och operativa insatser mot kriminella individer, nätverk och fenomen i en satsning mot den organiserade brottsligheten. (polisen.se).

och Frankrike finns nationella underrättelseakademier som en integrerad del av den samlade underrättelseverksamheten. USA och Storbritannien har särskilda avtal med universitet som erbjuder utbildning i underrättelsefrågor. Framgångsfaktorer har varit att utbildningssatsningarna har haft sin grund i en generellt stark forskningsmiljö och att respektive underrättelsesamhälle har haft ett ömsesidigt utbyte och även rekryterat personal. En kvalificerad professionsutbildning inom underrättelsefrågor förutsätter en erfarenhetsbaserad och relevant sakkunskap.

På franskt initiativ etablerades 2020 ett europeiskt samarbete, *Intelligence College Europe (ICE)*, i syfte att främja strategisk dialog samt kunskaps- och erfarenhetsutbyte avseende underrättelseverksamhet mellan nationella aktörer och akademiska institutioner. ICE arrangerar tematiska seminarier om underrättelseverksamhet och ett särskilt utbildningsprogram för seniora medarbetare och beslutsfattare. Svenska underrättelsemyndigheter deltar i verksamheten. Ett akademiskt nätverk är knutet till ICE, i vilket Sverige representeras av FHS. Via nätverket tillgängliggörs en mängd akademiska arbeten relaterade till underrättelse- och säkerhetsfrågor.[7]

11.2 Inrätta en Underrättelseombudsman

Förslag: Mot bakgrund av den speciella situation som råder för personalen inom den skyddsvärda verksamheten föreslås att en särskild Underrättelseombudsman inrättas.

Skälen för förslaget: Verksamheten inom underrättelse- och säkerhetstjänsterna utgör i sig ett viktigt skyddsvärde för rikets säkerhet. Detta innebär begränsningar för personalens möjligheter att utnyttja sin grundlagsskyddade meddelarfrihet.

Genom att Försvarets underrättelsenämnd (FUN) ersattes av Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun), bortföll en värdefull funktion för dialogen med underrättelsemyndigheterna. I samband med att Siuns inspektionsuppdrag inrättades 2009, formaliserades kontakterna mellan granskning-

[7] intelligence-college-europe.org.

organet och myndigheterna, vilket medförde att det tidigare utrymmet för informella överläggningar i praktiken upphörde.

FUN fullgjorde, utöver sitt kontrollerande uppdrag, en viktig uppgift som mellanhand mellan personal och ledning. Ordföranden kunde träda in som en informell underrättelseombudsman i ärenden där meningsskiljaktigheter förekom. Denna möjlighet saknas i dag.

Inrättandet av en särskild Underrättelseombudsman, utsedd av regeringen, bör övervägas. En sådan individ bör ha mycket goda kunskaper inom underrättelse- och säkerhetstjänst och vara säkerhetsprövad.

En sådan funktion skulle kunna stärka personalens inflytande genom att erbjuda en oberoende instans dit upplevda missförhållanden eller andra betänkligheter kan rapporteras. Ombudsmannen skulle även kunna fylla en medlande och förtroendeskapande roll i de lägen där personalen inte uppfattar vare sig Siuns inspektionsverksamhet eller de fackliga organisationerna som ändamålsenliga kanaler. Med ett högt förtroende och integritet skulle en Underrättelseombudsman ha möjlighet att uppmärksamma viktiga frågeställningar till centrala företrädare inom RK. De exakta formerna för en Underrättelseombudsman behöver utredas vidare.

11.3 Utveckla Tolkskolan till en nationell resurs

Förslag: Tolkskolan vid Försvarsmaktens Underrättelse- och säkerhetscentrum bör utvecklas till en nationell resurs för hela totalförsvaret, särskilt vad gäller ryska och kinesiska.

Skälen för förslaget: Andelen studenter som väljer att utbilda sig i det ryska språket i Sverige sjunker. Utbytet med det ryska bredare samhället möter stora utmaningar. Den rådande bilaterala relationen; inom vilken Sverige anses tillhöra kategorin ”ovänligt sinnad nation”, kommer medföra betydande utmaningar för den svenska resursbasen att upprätthålla Rysslandskompetensen, inte minst vad gäller språkkunskaper, högre akademisk utbildning och forskning. Mot bakgrund av den säkerhetspolitiska utvecklingen växer behovet hos de svenska underrättelse- och säkerhetstjänsterna av personal med kompetens i ryska. Detta gäller även andra myndigheter i totalförsvaret.

Även antalet svenska studenter som utbildas i kinesiska i Sverige och i Kina sjunker.

Sammantaget sjunker antalet anställningsbara personer med språkkompetens, vilket innebär begränsningar för de berörda myndigheterna och en inbördes konkurrens om ett minskande antal personer. De ad hoc-lösningar som myndigheter använder för att vidareutbilda personal på individnivå skulle kunna effektiviseras, och utföras i en säkrare miljö och med en samlad ansats.

Den huvudsakliga utbildningsplattformen inom Försvarsmakten avseende militär underrättelse- och säkerhetstjänst, FMUndSäkC, försörjer dessutom Försvarsmakten med språkkompetens genom Tolkskolans utbildningar. Tolkskolan utbildar dels militära tolkar, dels förhörssoldater. Utbildningarna håller hög kvalitet. För närvarande erbjuds utbildning i ryska, franska och arabiska.

Tolkskolan har en gedigen kompetens i språkutbildning och bör därmed få ett tilläggsuppdrag att tillhandahålla språkutbildningar för relevanta myndigheter i totalförsvaret.

Tolkskolans utbildningar i kulturell förståelse spelar en viktig roll för att höja kunskapsnivån hos olika befattningshavare inom totalförsvaret. Språkstudier och utbildningar i kulturell förståelse är ömsesidigt befrämjande.

11.4 Utbildning till specialistofficer inom underrättelse och säkerhetstjänst

Förslag: Utbildningen till specialistofficer inom underrättelse- och säkerhetstjänst vid Försvarshögskolan bör återinföras.

Skälen för förslaget: Inom Försvarsmakten finns det möjlighet att både grundutbildas och vidareutbildas i militär underrättelse- och säkerhetstjänst vid FMUndSäkC. Dock avvecklades i mitten av 1990-talet specialistofficersutbildningen inom underrättelse- och säkerhetstjänst vid FHS. Inom Försvarsmaktens pågående tillväxt råder generell brist på officersutbildad personal. För att svara mot den specifika bristen på specialistofficerare inom den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten bör utbildningen till specialistofficer inom underrättelse- och säkerhetstjänst vid FHS återinföras.

12 Utvärdering av underrättelseverksamheten

Sammanfattning av förslaget: Den samlade underrättelseverksamheten bör utvärderas på systemnivå. Utvärderingen bör omfatta den nya förordade utrikes underrättelsetjänsten, den ombildade militära underrättelse- och säkerhetstjänsten inom Försvarsmakten, Försvarets Radioanstalt (FRA) samt Säkerhetspolisens säkerhetsunderrättelseverksamhet.

Utvärderingen bör genomföras av en instans som uppfyller kraven på hantering av sekretess, kunskaper om underrättelseverksamhet, utvärderingskompetens, förtroende och oberoende. Utvärderingar bör genomföras regelbundet.

Två myndigheter bedöms ha möjlighet att utföra utvärderingsuppdraget: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), eventuellt i samverkan med Försvarshögskolan, alternativt Myndigheten för Totalförsvarsanalys (MTFA).

12.1 Utvärdering av underrättelse- och säkerhetstjänsterna

I utredningens direktiv anges att utredaren ska överväga och vid behov lämna förslag på hur underrättelseverksamhetens resultat kan utvärderas i syfte att tillförsäkra att den bedrivs på ett sätt som motsvarar behoven och utvecklas i takt med förändrade förutsättningar, inklusive förhållandet mellan nytta och kostnad.[1]

De svenska underrättelse- och säkerhetstjänsterna granskas återkommande i likhet med övriga svenska myndigheter avseende tillämpning av gällande lagstiftning och god förvaltning. Riks-

[1] Se bilaga 1.

revisionen granskar myndigheternas årsredovisningar för att säkerställa att de har ordning i ekonomiförvaltningen. Även regeringens utredningsmyndighet, Statskontoret, analyserar, utvärderar och följer upp den offentliga förvaltningen. Under 2024 granskade Riksrevisionen Säkerhetspolisens säkerhetsunderrättelseverksamhet, säkerhetsskydd och styrningen av myndigheten.[2]

Formellt kan underrättelse- och säkerhetstjänsterna även vara föremål för Justitiekanslerns (JK:s) granskning avseende rättssäkerhet och skadeståndsfrågor samt Justitieombudsmannen (JO) som granskar att myndigheterna arbetar enligt de lagar och regler som styr deras arbete, särskilt sådana lagar som berör enskildas rättigheter och skyldigheter i förhållande till det allmänna. Institutionerna för insyn och kontroll diskuteras i kapitel 13.

I övrigt har underrättelse- och säkerhetstjänsterna varit föremål för statliga utredningar som haft till uppgift att se över olika delar av verksamheten och relevant lagstiftning. De utredningar som varit inriktade på en översyn av systemet har skett med långa tidsintervall.[3] Förslag i dessa utredningar har legat till grund för utvecklingen av det svenska underrättelsesystemet. Statens offentliga utredningar är således betydelsefulla.

Underrättelsemyndigheterna genomför återkommande utvärderingar av sin egen verksamhet. Utvärderingarna är interna och används för att utveckla verksamheten och identifiera förbättringsbehov.

Sammantaget sker utvärdering i dag främst myndighetsvis.

12.2 Internationell utblick

I ett internationellt perspektiv har utvärderingar eller parlamentariska utredningar ofta genomförts efter större så kallade underrättelsemisslyckanden, exempelvis av det amerikanska underrättelsesystemet efter terroristattentaten den 11 september 2001.

Löpande utvärdering av det amerikanska underrättelsesystemet genomförs av *the Office of the Director of National Intelligence* (ODNI), som bildades som en av åtgärderna efter terrordåden

[2] RiR 2024:24 Säkerhetspolisens verksamhet.
[3] SOU 1976:19 *Den militära underrättelsetjänsten* samt SOU 1999:37 *Underrättelsetjänsten – en översyn* och 2025. FRA:s verksamhet utreddes 2003 SOU 2003:30 *Försvarets radioanstalt – en översyn.*

2001. (Se kapitel 4.) ODNI har uppdraget att utvärdera och förbättra underrättelseverksamheten i hela det amerikanska underrättelsesamfundet.

Ett exempel på löpande utvärdering av underrättelsesystem återfinns i Australien. En utredning som genomfördes 2004 föreslog att systemet skulle genomgå granskningar vart femte eller sjunde år. Sedan dess har tre ytterligare oberoende granskningar med ungefär de föreslagna intervallen (2011, 2017 och 2024) genomförts. *The Independent Intelligence Review*[4] beslutas och tillsätts av premiärministerns kontor, är oberoende och rapporterar tillbaka till premiärministern.

I Kanada har en oberoende statlig myndighet, *The National Security and Intelligence Review Agency*, till uppgift att granska all nationell säkerhets- och underrättelseverksamhet som utförs på uppdrag av den kanadensiska regeringen. Myndigheten fokuserar på lagenlighet och att de metoder och åtgärder som de kanadensiska tjänsterna tillämpar är ändamålsenliga. Rapporteringen går dels till premiärministern, dels till parlamentet.

I Frankrike genomförs granskning genom en särskilt utsedd inspektörsfunktion i anslutning till premiärministerns kontor.[5] Den inrättades 2013 och består av högre tjänstemän från befintliga inspektionsorgan.

12.3 Bedömning och förslag om utvärdering av ett underrättelsesystem

Hotbilden mot Sverige utvecklas ständigt och de säkerhetsmässiga utmaningarna ökar, vilket innebär att underrättelseförmågan måste vara anpassad till underrättelsebehoven. I dagsläget genomförs ingen systematisk utvärdering av underrättelsesystemet som helhet, dvs. såväl underrättelse- som säkerhetstjänsten[6] och hur de som en helhet fungerar och presterar.

Regeringen styr riket och myndigheterna och är underrättelsesystemets uppdragsgivare. Regeringen har det yttersta ansvaret för Sveriges säkerhet som underrättelse- och säkerhetstjänsterna stödjer genom sin verksamhet. Regeringen bör vara beställare och främsta

[4] 2024 års utvärdering: *Independent Intelligence Review* 2024 är publicerad på pmc.gov.au.
[5] *Inspection des services de renseignement.*
[6] Här åsyftas Säkerhetspolisens säkerhetsunderrättelseverksamhet.

mottagare av utvärderingens resultat. Det är regeringen som, baserat på utvärderingens resultat, kan fatta eventuella beslut om resurssättning och förmågeutveckling av underrättelsesystemet.

En utvärdering av underrättelsesystemet kan identifiera brister bl.a. i samordning och tekniska begränsningar. Utvärderingsresultatet kan därmed utgöra del av ett beslutsunderlag för uppdragsgivarens inriktning, styrning och finansiering av underrättelsesystemet.

Utvärderingens resultat kan även delvis användas av myndigheterna själva för den egna verksamhetsutvecklingen.

Utvärderingen bör utföras på systemnivå, vilket innebär att fokus inte enbart läggs på en enskild myndighet eller enskilda insatser utan på hur hela systemet fungerar som helhet. De myndigheter som bör ingå i utvärderingen är den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten inom Försvarsmakten, den nya förordade utrikesunderrättelsetjänsten, FRA samt Säkerhetspolisens säkerhetsunderrättelseverksamheten.

Den instans som ska genomföra utvärderingen bör uppfylla en rad villkor för att ge utvärderingens resultat legitimitet.

- Förmåga att hantera, och ha förståelse för, hur verksamhet som omges av sekretess fungerar. Det innebär att utvärderaren är säkerhetsprövad och införstådd med att insamling av data och information behöver begränsas till det som är nödvändigt för uppdraget.
- Kunskaper om och insikter i hur underrättelse- och säkerhetstjänst fungerar och vad syftet är. Utvärderaren bör ha bred kännedom om underrättelsecykelns olika moment samt hur relationen mellan underrättelseproducent och underrättelsekonsument fungerar.
- Utvärderaren bör ha god och professionell förmåga att tillämpa olika utvärderingsmodeller och metoder.
- Utvärderaren bör åtnjuta förtroende hos såväl uppdragsgivaren som inom underrättelsesystemet om utvärderingsinsatsen ska ge mervärde till uppdragsgivaren.
- En utvärderare bör vara oberoende av den verksamhet som ska utvärderas.

Utifrån dessa villkor finns ett fåtal instanser i den svenska statsförvaltningen som skulle kunna övervägas för en roll att utvärdera underrättelsesystemet. FOI har, i egenskap av försvarsunderrättelsemyndighet, vana att hantera sekretess, har kunskaper om underrättelseverksamhet, gedigen utvärderingskompetens och åtnjuter förtroende. Som underrättelsemyndighet kan myndighetens oberoende dock ifrågasättas. Utvärderingen skulle kunna utföras genom en avgränsad verksamhet inom FOI. Vidare skulle FOI kunna stödjas i genomförandet av den utvärderingskompetens som finns vid Försvarshögskolan (FHS).

MTFA har uppdrag att följa upp, analysera och utvärdera verksamheten inom totalförsvaret ur ett systemperspektiv med tyngdpunkt på totalförsvarets samlade funktionssätt. Myndigheten har inom ramen för sitt uppdrag tagit fram en modell för uppföljning och utvärdering av försvarsbeslutet.[7]

Vidare har MTFA bred kompetens inom totalförsvarsfrågor och utvärderingsmetodik samt säkerhetsskydd för att kunna utvärdera skyddsvärd verksamhet. I myndighetens uppdrag ingår dock inte att följa upp, analysera och utvärdera försvarsunderrättelseverksamheten eller den tillsynsverksamhet som bedrivs enligt säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen.[8] Även den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver och den underrättelseverksamhet som Polismyndigheten bedriver är i dag undantagna.

[7] MTFA Analys och utvärderingsplan 2025–2028. (mtfa.se).
[8] Förordning (2022:1768) med instruktion för Myndigheten för totalförsvarsanalys.

13 Insyn och kontroll av underrättelse- och säkerhetstjänsterna

Sammanfattande bedömning: Det svenska systemet för demokratisk insyn och kontroll bedöms fungera väl.

Mot bakgrund av växande verksamhet inom underrättelse- och säkerhetstjänst och den tekniska utvecklingen ställs nya krav på tillsynsmyndigheterna.

13.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven överväga och vid behov föreslå förändringar i hur insyn och kontroll av underrättelseverksamheten säkerställs. (Se bilaga 1.) Allmänhetens förtroende för underrättelsemyndigheternas verksamhet är viktigt. Givet att verksamheten är omgärdad av betydande sekretess bidrar systemet för oberoende tillståndsgivning i signalspaningsverksamheten och för insyn och kontroll i försvarsunderrättelseverksamheten i stort till den demokratiska förankringen. Det fokus på legalitet och integritetsskydd som länge funnits och vuxit sig starkare under 2000-talet är i hög grad unikt för västvärldens rättssamhällen och bidrar till underrättelseverksamhetens legitimitet i våra samhällen.

Kapitlet syftar till att översiktligt beskriva systemet för tillstånd, kontroll och tillsyn av, samt insyn i, underrättelse- och säkerhetstjänsterna. Vidare kommenteras den internationella utvecklingen på området samt ett resonemang kring behovet av förändring.

13.2 Tillståndsförfarandet för signalspaning

All inhämtning av signaler i elektronisk form vid signalspaning kräver tillstånd. Kravet på tillstånd gäller oavsett för vilket syfte som inhämtning sker och oberoende av vilken teknik som används.

Försvarsunderrättelsedomstolen (FUD) prövar frågor om tillstånd till signalspaning. Bestämmelser om domstolen finns i lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsedomstol och i förordningen (2009:968) med instruktion för Försvarsunderrättelsedomstolen.

FUD består av en ordförande, en eller högst två vice ordförande samt minst två och högst sex särskilda ledamöter. Ordföranden och vice ordförandena ska vara lagfarna med erfarenhet av tjänstgöring som domare. De särskilda ledamöterna ska ha särskild kunskap om förhållanden av betydelse för domstolens verksamhet. Ordföranden anställs av regeringen som ordinarie domare i domstolen. Vice ordförandena och de särskilda ledamöterna förordnas av regeringen för fyra år (2 och 3 §§ lagen om Försvarsunderrättelsedomstol).

Ett integritetsskyddsombud ska på ett generellt plan bevaka enskildas integritetsintresse i mål vid domstolen och har rätt att ta del av det som förekommer i målet och att yttra sig (5 § lagen om Försvarsunderrättelsedomstol). Regeringen förordnar, för minst fyra år i sänder, personer som kan tjänstgöra som integritetsskyddsombud. Ett integritetsskyddsombud ska vara svensk medborgare och ska vara eller ha varit advokat eller ordinarie domare. Systemet med integritetsskyddsombud har utformats i huvudsak i enlighet med vad som gäller för offentliga ombud i ärenden om vissa hemliga tvångsmedel i allmän domstol.

Försvarets radioanstalt (FRA) ska enligt 4 a § signalspaningslagen ansöka om tillstånd för signalspaning hos Försvarsunderrättelsedomstolen. Ansökan ska bland annat innehålla uppgifter om det inhämtningsuppdrag som ansökan avser med en närmare redogörelse för det behov som föranleder ansökan och uppgift om vilken inriktning uppdraget hänför sig till, vilken eller vilka signalbärare avseende signaler i tråd som signalspaningsmyndigheten behöver ha tillgång till för att fullgöra uppdraget, de sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som är avsedda att användas och vilken tid tillståndet ska gälla.

FRA:s ansökan om signalspaning prövas vid ett sammanträde där företrädare för FRA och ett integritetsskyddsombud närvarar.

Domstolen ska enligt 12 § första stycket lagen om Försvarsunderrättelsedomstol när ansökan kommit in så snart som möjligt utse ett integritetsskyddsombud i målet och hålla sammanträde. Av paragrafens andra stycke framgår att om ärendet är så brådskande att ett dröjsmål allvarligt skulle riskera syftet med ansökan, får sammanträde hållas och beslut fattas utan att ett integritetsskyddsombud har varit närvarande eller annars fått tillfälle att yttra sig. Av förarbetena framgår att ombudet i sådana fall ska ha rätt att ta del av uppgifterna i efterhand.

Tillstånd får enligt 5 § signalspaningslagen endast lämnas om uppdraget är förenligt med lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och signalspaningslagen, syftet med inhämtningen inte kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt, uppdraget beräknas ge information vars värde är klart större än det integritetsintrång som inhämtning i enlighet med ansökan kan innebära, de sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som är avsedda att användas är förenliga med 3 § signalspaningslagen samt ansökan inte avser endast en viss fysisk person

13.3 Statens inspektion av försvarsunderrättelseverksamheten (Siun)

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun) ansvarar för kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten hos de myndigheter som bedriver sådan verksamhet. Siun är därutöver kontrollmyndighet enligt signalspaningslagen och har till uppgift att kontrollera att signalspaningslagen följs. Bestämmelser som rör Siun och dess verksamhet finns i bland annat lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och anslutande förordning, signalspaningslagen och förordningen (2009:969) med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten.

Av 10 § signalspaningslagen framgår att Siun ska ledas av en nämnd vars ledamöter utses av regeringen för en bestämd tid (minst fyra år), att ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare och att övriga ledamöter ska utses bland personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen.

Enligt 4 § förordningen med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten ska Siun i kontroll av för-

svarsunderrättelseverksamheten bland annat följa hur lagen och förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet tillämpas, granska att försvarsunderrättelseverksamheten bedrivs i enlighet med den inriktning som är bestämd och granska de verksamheter där teknisk och personbaserad inhämtning av underrättelser bedrivs med särskilda metoder.

Siun ska enligt 5 § samma förordning utöva sin kontroll genom inspektioner och andra undersökningar hos de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet. Siun ska till myndigheten lämna de synpunkter och förslag till åtgärder som föranleds av granskningsverksamheten. Om det behövs ska Siun även lämna dessa synpunkter och förslag om åtgärder till regeringen. Av bestämmelsen framgår vidare att Siun senast 1 mars varje år ska lämna en rapport till regeringen om föregående års granskningsverksamhet.

Enligt 15 § förordningen med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten ska Siun, om nämnden uppmärksammar förhållanden som kan utgöra brott, anmäla det till Åklagarmyndigheten eller annan behörig myndighet. Om Siun uppmärksammar felaktigheter som kan medföra skadeståndsansvar för staten gentemot en fysisk eller en juridisk person, ska nämnden anmäla det till Justitiekanslern. Om Siun finner omständigheter som Integritetsskyddsmyndigheten bör uppmärksammas på, ska nämnden anmäla det till myndigheten.

13.4 Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN)

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN) är tillsynsmyndighet under regeringen med parlamentarisk anknytning. Nämnden består av högst tio ledamöter som samtliga utses av regeringen för en bestämd tid, dock högst fyra år. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare eller ha annan motsvarande juridisk erfarenhet. De övriga, högst åtta, ledamöterna ska utses bland personer som har föreslagits av partigrupperna i riksdagen. Nämndens sammansättning är motiverad av att ett organ av detta särskilda slag bör representera allmänheten och garantera en medborgerlig insyn i Säkerhetspolisens verksamhet.[1]

[1] Prop. 2006/07:133 *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.*

SIN har bland annat i uppgift att ur ett rättssäkerhets- och integritetsskyddsperspektiv utöva tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet, inklusive Säkerhetspolisen. Till uppgifterna hör att utöva tillsyn över användningen av kvalificerade skyddsidentiteter i polisverksamheten, tillsyn över den behandling av personuppgifter som utförs av bl.a. Säkerhetspolisen och över tillämpningen av lag (2019:547) om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott. Den lagen förbjuder användning av uppgifter som härrör från FRA i brottsutredning.[2] SIN ska på begäran av enskild kontrollera lagenligheten i den nyss nämnda verksamheten.[3]

Nämndens verksamhet stöds av ett kansli.

13.5 Övrig tillsyn och insyn

Generell tillsyn av underrättelsemyndigheterna kan utövas av flera myndigheter: Justitieombudsmannen (JO)och Justitiekanslern (JK) är extraordinära tillsynsorgan. De har generell rätt att granska myndigheter men gör det främst ur ett rättsligt perspektiv. När det gäller Riksrevisionen (RiR) och Statskontoret har de visserligen tillsyn över hur underrättelsemyndigheternas verksamhet bedrivs, men tillsynen bedrivs främst ur ett statsfinansiellt perspektiv. Den rör alltså inte deras lagenlighet och rättstillämpning.

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) har ett brett uppdrag, bland annat som nationell tillsynsmyndighet för behandling av personuppgifter. IMY är tillsynsmyndighet för den behandling av personuppgifter som sker enligt lag (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt respektive lag (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten. (Se kapitel 2.) IMY ska, när det är motiverat, ge råd och stöd till FRA och Försvarsmakten i frågor som gäller deras skyldigheter enligt lag eller annan författning. Den tillsyn som IMY bedriver avser inte underrättelsemyndigheternas verksamhet i övrigt.

Post- och telestyrelsen (PTS) har ett tillsynsansvar över de som ska möjliggöra signalspaning i tråd.[4]

[2] Lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.
[3] Lagen (2007:980).
[4] 9 kap. 30 § och 11 kap. 1 § lag (2022:482) om elektronisk kommunikation.

Säkerhetspolisens insynsråd utövar insyn i Säkerhetspolisens verksamhet och ska ge myndighetschefen råd.[5] I insynsrådet ingår representanter från alla riksdagens partier. Medlemmarna utses av regeringen.

I FRA ingår ett integritetsskyddsråd med uppgift att utöva fortlöpande insyn i de åtgärder som vidtas för att säkerställa integritetsskyddet i signalspaningsverksamheten. Ledamöterna i rådet tillsätts av regeringen.

13.6 Internationell utblick

Att varje lands underrättelsestrukturer utformas och omgärdas av unika nationella förutsättningar blir extra påtagligt vad gäller säkerställandet av insyn, kontroll och ansvarsutkrävande. Vid en internationell utblick kan konstateras att de flesta större reformer har haft som ambition att bevara eller stärka insynen och kontrollen. Dessa reformer kan sägas präglas av några huvuddrag:

- Utvecklad s.k. positiv lagstiftning som tydligare markerar vad som ska/kan göras, dvs. man nämner inte vad som är otillåtet.
- Inrättandet av externa organ som godkänner respektive följer upp särskilt känslig/integritetskränkande verksamhet.
- Insyn- och kontrollorgan som gemensamt täcker både underrättelse- och säkerhetstjänsterna.
- Mer frekventa parlamentariska redovisningar (med eller utan ansvarig minister).

Vid en internationell jämförelse kan man konstatera att det inte finns någon enhetlig modell. I Norge utövar Stortingets *kontrollutvalg for etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjenest (EOS-utvalget*) tillsyn över både den civila och den militära underrättelsetjänsten. Den danska motsvarigheten är *Tilsynet med Efterretningstjensterne* (TET). I Finland finns Underrättelsetillsynsutskottet under riksdagen. Utskottet bildades i samband med en ny lag om övervakning av civil och militär underrättelseverksamhet som trädde i kraft 2019. I Finland finns också en särskild Underrättelsetillsyns-

[5] Förordning (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen.

ombudsman. Dennes uppgift är att utöva tillsyn över lagligheten den finska Skyddspolisens och de finska militära underrättelsemyndigheternas användning av bland annat inhämtningsmetoder. De nordiska ländernas tillsynsmyndigheter har därmed i högre utsträckning än i Sverige ett samlat uppdrag för all underrättelseverksamhet.

I Tyskland omfattar systemet för insyn och kontroll av underrättelse- och säkerhetstjänsterna ett antal instanser som vuxit fram över tid och på flera nivåer som sammantaget tar en relativt stor andel av det samlade systemets resurser i anspråk. I Frankrike har en systemövergripande lagstiftning tagits fram som innefattar tillståndsgivning, granskning och kontroll av samtliga myndigheter som bedriver underrättelseinhämtning, vad beträffar både inre och yttre säkerhet.

13.7 Utvecklingen av insyn och kontrollverksamheten

Bedömning: Systemet för demokratisk insyn och kontroll bedöms fungera väl. Berörda myndigheter är i huvudsak nöjda med det system som råder.

Europadomstolen fann i sitt avgörande i målet Centrum för rättvisa mot Sverige att den svenska lagstiftningen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i huvudsak är förenlig med Europakonventionen. De brister som påtalades har därefter åtgärdats genom justeringar i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och i lagen om personuppgiftsbehandling vid Försvarets radioanstalt.[6]

Det finns några drag som utmärker det svenska systemet för insyn och kontroll av underrättelsemyndigheterna. SIN och Siun är två oberoende granskningsorgan under regeringen inriktade på Säkerhetspolisen och Polismyndigheten respektive försvarsunderrättelsemyndigheterna. I ett nordiskt perspektiv är det vanligare med ett gemensamt organ.

[6] Se mål (35252/08) Europadomstolen slog samtidigt fast att det finns brister i några avseenden. Regeringen har vidtagit ett antal åtgärder i syfte att efterkomma dessa brister (se prop. 2023/24:136, *Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – åtgärder med anledning av Europadomstolens dom*).

Siun har flera roller. Den är framför allt kontrollmyndighet men har även viss tillsyn och är också i visst avseende verkställande myndighet. Även detta är ovanligt i europeiskt perspektiv.

Verksamheten inom underrättelse- och säkerhetstjänst växer i personal och resurser. Verksamheten i myndigheterna som ska granskas blir alltmer teknikberoende. Båda dessa faktorer leder till växande verksamhet vid de olika organen samt ett behov att tillföra mer teknisk kompetens. Tidsförhållanden för tillståndsgivning kan också komma att påverkas. Utformandet av en särskild säkerhetstjänstlagstiftning skulle kunna innebära ytterligare ökade krav på SIN.

Genomgående i betänkandet konstateras att inre och yttre hot alltmer behöver hanteras som en helhet. Det innebär ökat behov av samarbete mellan de underrättelsemyndigheter som är satta att kartlägga yttre hot och Säkerhetspolisen som har ansvar för Sveriges säkerhet. På sikt skulle det kunna innebära att även tillsyns- och kontrollverksamheten behöver anpassas till den utvecklingen.

I jämförelse med andra länder innehåller det svenska systemet relativt svaga inslag av parlamentarisk förankring. I dag föredrar underrättelsecheferna sina öppna årsrapporter för försvars- och utrikesutskotten. Det finns även en årlig skrivelse från regeringen till riksdagen rörande integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamheten. Andra länder har i regel en starkare roll för sittande parlament, vanligtvis i form av utskott eller en kommitté specifikt för underrättelse- och säkerhetstjänsternas verksamhet. Det svenska systemet med nominering till ledamöter i de olika nämnderna från partigrupperna, och som även omfattar före detta riksdagsledamöter, är också ovanligt.

För att stärka den demokratiska förankringen skulle man på sikt kunna överväga former för stärkt insyn från sittande riksdagsledamöter, i linje med den tidigare Försvarets Underrättelsenämnd (FUN).[7]

När reformer av processerna för tillsyn och kontroll i underrättelseverksamheterna övervägs är det alltid viktigt att de nödvändigt höga nivåerna av säkerhetsskydd och sekretess i verksamheterna, vilka syftar till att skydda Sveriges säkerhet, kan upprätthållas.

[7] Försvarets Underrättelsenämnd var en självständig myndighet under regeringen (Försvarsdepartementet) med sittande riksdagsledamöter införordnade i en nämnd. Den avvecklades 2009.

14 Rättsliga konsekvenser av utredningens förslag

Sammanfattning: Utredningen har identifierat behov av rättsliga justeringar med anledning av de förslag som läggs, främst i form av konsekvenser av de organisationsförändringar som föreslås. Förslagen redovisas nedan 14.2–14.6.

14.1 Inledning

Som framgår i bland annat kapitel 1–2 regleras försvarsunderrättelseverksamheten, vilken ska bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet, i lag (2000:130) och förordning (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet. För den del av försvarsunderrättelseverksamheten som består av signalspaning gäller därutöver en omfattande och förhållandevis detaljerad reglering, bland annat i syfte att skydda den enskildes personuppgifter och i övrigt den personliga integriteten. [1]

Vidare är Försvarsmaktens och Försvarets radioanstalts (FRA) behandling av personuppgifter inom ramen för försvarsunderrättelseverksamheten reglerad i särskilda författningar.[2]

Utredningens direktiv (se bilaga 1) betonar vikten av att inte införa lagreglering som hämmar förutsättningarna för underrättelseverksamheten och att dagens reglering, inklusive fördelning mellan lag och förordning, bör behållas så långt det är möjligt. Utredningen instämmer i denna bedömning. De förslag som utredningen lämnar

[1] Lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.
[2] Lag (2021:1171) och förordning (2021:1207) om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten samt lag (2021:1172) och förordning (2021:1208) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt.

är dock inte av sådan karaktär att det bedöms krävas några större förändringar i nuvarande lagstiftning. Vilka ändringar som bedöms krävas redovisas nedan.

Som också framgår av utredningens direktiv finns starka skäl för den grundläggande uppdelningen mellan försvarsunderrättelsemyndigheter vars verksamhet är inriktad på utländska förhållanden och de myndigheter som har att hantera landets inre säkerhet, däribland Säkerhetspolisen. Det har bland annat att göra med att det ställs olika krav på rättslig reglering för utrikes respektive inrikes verksamhet (jfr SOU 1999:37 avsnitt 5 och 12 samt prop. 1999/2000:25 s. 17). Det finns även starka skäl att värna principen om att det inom den del av försvarsunderrättelseverksamheten som avser yttre hot mot Sverige och i övrigt utländska förhållanden inte får vidtas åtgärder som syftar till att lösa uppgifter som ligger inom ramen för brottsbekämpande och brottsförebyggande myndigheters verksamhet (jfr 4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och prop. 2006/07:63 s. 40).

Denna uppdelning hindrar dock inte ett nära samarbete mellan berörda myndigheter som hanterar yttre hot respektive inre säkerhet. Såsom framkommer i kapitel 5 finns en uttalad efterfrågan från uppdragsgivarna, särskilt regeringen och Regeringskansliet (RK), på mer sammanvägda underlag som omfattar både yttre hot och inre säkerhet. Vidare är stöd med underrättelser från bland annat FRA och Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) en förutsättning för Säkerhetspolisens möjligheter att identifiera och reducera hot mot Sverige. Detsamma gäller Polismyndigheten/Noa:s förutsättningar att bekämpa den gränsöverskridande grova brottsligheten.

Det finns ett tydligt behov av att Säkerhetspolisens roll som nationell säkerhetstjänst tydliggörs i lag. (Se kapitel 7.) Några närmare förslag i detta avseende lämnas dock inte i detta betänkande. Som det konstateras i ett nyligen lämnat betänkande behöver Säkerhetspolisen även ett modernare och mer ändamålsenligt regelverk för behandling av personuppgifter anpassat till dagens förhållanden.[3]

Nedan lämnas ett antal förslag om lagändringar som bör göras med anledning av de förslag som läggs. Några färdiga författningsförslag lämnas inte av denna utredning. Utredningen identifierar även några behov av vidare översyn av vissa rättsfrågor.

[3] SOU 2025:49 *Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.*

14.2 Försvarsunderrättelseverksamhet ersätts med begreppet utrikes underrättelseverksamhet

Förslag: I syfte att bättre avspegla den faktiska verksamheten ska begreppet *försvarsunderrättelseverksamhet* ändras till *utrikes underrättelseverksamhet*. Det medför behov av ändringar i flera författningar, inklusive i lagen och förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet. Innehållet i den verksamhet som omfattas av nuvarande lagen om försvarsunderrättelseverksamhet ska förbli oförändrat.

Skäl för förslaget: Som framgår tidigare i betänkandet infördes begreppet *försvarsunderrättelseverksamhet* i samband med tillkomsten av lagstiftningen år 2000 för att ange de rättsliga ramarna för verksamheten. (Se kapitel 2.) Dessförinnan hade begreppet militär underrättelseverksamhet använts. Det nya begreppet infördes bland annat med anledning av den tyngdpunktsförskjutning som skett *från* traditionell militär förvarning om väpnade angrepp i form av invasion *mot* strategiska underrättelser, icke-militära underrättelser och mot en bredare och mer långsiktig säkerhetspolitisk analys.[4] Begreppet försvarsunderrättelseverksamhet tydliggjorde att verksamheten var en del av totalförsvarsresurserna och att verksamheten stödjer både det militära och civila försvaret. Därutöver särskilde begreppet verksamheten från den underrättelseverksamhet som bedrivs av brottsbekämpande myndigheter.[5]

I den ursprungliga lagregleringen från år 2000 framgick vidare att verksamheten skulle gälla kartläggning av *yttre militära hot*. Detta justerades i samband med att lagstiftningen uppdaterades 2008 i samband med att mandatet för försvarsunderrättelseverksamheten ändrades till att gälla *yttre hot* mot Sverige. Samtidigt angavs uttryckligen att verksamheten endast får avse *utländska* förhållanden.[6]

Prefixet *försvars-* fyller enligt utredningens bedömning i dag inte sitt syfte. En uppdatering av benämningen på verksamheten kan motiveras av flera skäl:

[4] Prop. 1999/2000:25, *Lag om försvarsunderrättelseverksamhet.*
[5] Jfr SOU 1999:37, *Underrättelsetjänsten – en översyn* samt prop. 1999/2000:25.
[6] Prop. 2006/07, *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet*.

– Prefixet försvars- riskerar leda tankarna till en verksamhet som huvudsakligen är en angelägenhet för Försvarsdepartementet och dess underlydande myndigheter, vilket inte är fallet. Som framgår i betänkandet bidrar nuvarande försvarsunderrättelseverksamhet till att stödja såväl militära som civila uppdragsgivare inom totalförsvaret, däribland Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Polismyndigheten.
– Benämningen av verksamheten blir tydligare om den pekar på syftet med verksamheten, nämligen att understödja landets yttre säkerhet (kartläggning av yttre hot mot Sverige och i övrigt utländska förhållanden[7]).
– Det tydliggörs redan i begreppet att verksamheten endast får avse utländska förhållanden (jfr 1 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet). En tydligare åtskillnad mellan myndighetsansvaren för yttre säkerhet/utrikes förhållanden respektive inre säkerhet/inrikes förhållanden skulle anpassa benämningen av verksamheten till internationell norm. Många länder är organiserade utifrån åtskillnaden mellan yttre hot respektive inre säkerhet. Begreppen utrikes underrättelsetjänst (*foreign intelligence*) respektive (*domestic/internal security*) är standard.
– Mot bakgrund av ovan skäl föreslås att begreppet försvarsunderrättelseverksamhet ersätts med begreppet *utrikes underrättelseverksamhet* och att den tillämpliga författningsregleringen ändras i enlighet med detta. Det innefattar bl.a. ändringar i lagen och förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet, vilka enligt förslaget ska ändras till lagen och förordningen om utrikes underrättelseverksamhet, och i andra författningar där begreppet används. Den primära lagstiftningen som anger ramarna för verksamheten blir således lagen om utrikes underrättelseverksamhet. Innehållet i den verksamhet som omfattas av nuvarande lagen om försvarsunderrättelseverksamhet ska dock förbli oförändrat.

[7] 1 § Lag (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet. Se även prop. 1999/00:25, *Lag om försvarsunderrättelseverksamhet* och prop. 2006/07:63 *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet*.

14.3 Rättsliga konsekvenser av inrättandet av en civil utrikes underrättelsetjänst

Förslag: En ny civil utrikes underrättelsemyndighet ska inrättas och delvis överta uppgifter som för närvarande ligger inom Försvarsmakten (Musts) verksamhetsområde. Hänvisningar i författning till Försvarsmakten i aktuellt avseende behöver ersättas med hänvisning till den nya utrikes inriktade underrättelsetjänsten. En instruktion och en personuppgiftslagstiftning för den nya myndigheten behöver utarbetas. Vissa frågor om säkerhetsskydd och tillsyn behöver utredas vidare.

Skäl för förslaget: Som framgått i kapitel 11 föreslår utredningen att en ny civil utrikes underrättelsetjänst inrättas. Detta medför behov av ett antal ändringar i lagar och förordningar. Innehållet i den verksamhet som ska bedrivas enligt den aktuella lagstiftningen och som ska bedrivs av den nya myndigheten ska dock inte ändras. Den nya myndigheten ska omfattas av samma regelverk som i dag omfattar den försvarsunderrättelseverksamhet som bedrivs av Försvarsmakten (Must), inklusive såvitt avser tillsyn och kontroll.

Förslaget innebär att namnet på den nya myndigheten behöver läggas till i ett antal lagar och förordningar. Samtidigt utgår hänvisning till Försvarsmakten i de avseenden som den i dag av Försvarsmakten (Must) bedrivna verksamheten överförs till den nya myndigheten. Försvarsmakten ska dock som framgår av kapitel 11 även fortsättningsvis vara en försvarsunderrättelsemyndighet med nuvarande terminologi (en utrikes underrättelsemyndighet i enlighet med det nya begreppet, se ovan avsnitt 14.2). I vissa fall ska därmed Försvarsmakten även fortsättningsvis omfattas av författningsregleringen avseende den verksamhet som i dagsläget benämns försvarsunderrättelseverksamhet. En preliminär inventering av de författningar som berörs återfinns i bilaga 4.

Som framgått ovan föreslås ingen ändring i innehållet i den verksamhet som för närvarande benämns försvarsunderrättelseverksamhet och som föreslås ändras till utrikes underrättelsetjänst. Några lagreglerade uppgifter som inte i dag utförs av Försvarsmakten i den aktuella verksamheten ska därmed inte ingå i den nya myndighetens ansvarsområde. En tillkommande uppgift som den

nya myndigheten bör få enligt utredningens förslag är dock att hålla samman en samlad underrättelsebedömning. (Se kapitel 9.) Detta bör dock kunna regleras på förordningsnivå och genom inriktningsbeslut och i övrigt särskilda regeringsuppdrag.

En ändamålsenlig personuppgiftslagstiftning är en grundläggande förutsättning för att den nya myndigheten ska kunna bedriva verksamhet och kunna inhämta, bearbeta, analysera och dela data som innehåller personuppgifter. Den för Försvarsmakten tillämpliga lagen (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten kan utgöra grund för utarbetandet av en motsvarande lag för den nya myndigheten.

Ett antal specifika avvägningar behöver göras bland annat vad avser myndighetens säkerhetsskydd och vilken myndighet som ska utöva tillsynsansvar i dessa frågor.

En förordning med instruktion för den nya myndigheten behöver utarbetas.

14.4 Konsekvenser för den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten

Förslag: Försvarsmakten ska fortsatt vara en utrikes underrättelsemyndighet och omfattas av den omdöpta lagen om utrikes underrättelseverksamhet.

Skäl för förslaget: Av 2 § förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet framgår att Försvarsmakten ska bedriva försvarsunderrättelseverksamhet. I 35 § Försvarsmaktens instruktion anges vidare att det i Högkvarteret ska finnas en enhet för underrättelse- och säkerhetstjänst och att försvarsunderrättelseverksamhet enligt lagen därom ska bedrivas av den enheten, dvs. Must. Verksamhet vid nuvarande Must överförs enligt förslaget till en nyinrättad civil myndighet med ansvar för utrikes inriktad underrättelseverksamhet. Militär underrättelse- och säkerhetstjänst inom Försvarsmakten bör fortsatt organiseras enligt överbefälhavarens (ÖB) närmare bestämmande. (Se kapitel 11.2.)

Försvarsmakten har även fortsättningsvis ett viktigt uppdrag att stödja svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik och bör medverka i kartläggningen av yttre hot mot landet samt medverka i

svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete. Av 5 § i Försvarsmaktens instruktion framgår vidare att Försvarsmakten ska bedriva omvärldsbevakning och upptäcka, identifiera och förvarna om yttre hot mot Sverige och svenska intressen samt ta fram underlag för regeringens beslut om höjd beredskap. Försvarsmakten bör därmed även fortsättningsvis vara en myndighet som bedriver utrikes underrättelseverksamhet och omfattas av författningsregleringen om utrikes underrättelseverksamhet (i dagsläget försvarsunderrättelseverksamhet).[8] Försvarsmakten bör som myndighet som bedriver utrikes underrättelseverksamhet även fortsatt kunna ge närmare inriktning till andra sådana myndigheter och kunna inriktas av dessa, i enligt med 1 § andra stycket lagen om försvarsunderrättelseverksamhet.

Försvarsmakten ska därmed även fortsättningsvis få inrikta signalspaning, i enlighet med 4 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Försvarsmakten bedriver även viss underrättelseverksamhet vid sidan av försvarsunderrättelseverksamheten som syftar till att skapa lägesbilder och ge beslutsunderlag för överbefälhavaren och andra militära chefer. Sådan militär underrättelsetjänst kan bedrivas på strategisk, operativ och taktisk nivå. Uppgiften att bedriva sådan verksamhet är dock i den utsträckning det inte rör sig om försvarsunderrättelseverksamhet inte närmare reglerad i författning.

Eftersom Must som organisatorisk enhet inom Försvarsmakten inte är en fristående myndighet behöver Försvarsmaktens samlade regelverk inventeras och uppdateras om de förslag som lämnas i detta betänkande genomförs.

Regleringen av den militära säkerhetstjänsten

Riksdag och regering har på olika sätt genomgående gjort en åtskillnad mellan den verksamhet som i dagsläget benämns försvarsunderrättelseverksamhet och verksamheten inom den militära säkerhetstjänsten.[9] Den militära säkerhetstjänsten bedrivs i syfte att skydda

[8] Av 2 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet följer att bl.a. Försvarsmakten ska bedriva försvarsunderrättelseverksamhet. I 6 § förordningen (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten anges att Försvarsmakten bedriver försvarsunderrättelseverksamhet enligt lag (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet.
[9] Jfr bl.a. Ds 2019:8, *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*, Prop. 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025–2030*.

de säkerhetsintressen som berör Försvarsmakten och dess tillsynsområde enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) och säkerhetsskyddsförordningen (2021:955).[10] I kapitel 8 och 11 framförs att en kommande utredning i syfte att stärka Säkerhetspolisens uppdrag som nationell säkerhetstjänst så behöver en ändamålsenlig gränsdragning till Försvarsmaktens militära säkerhetstjänst ingå.

14.5 Ökad digital förmåga och förbättrade förutsättningar för att dela data

Bedömning: De rättsliga förutsättningarna för att kunna dela data mellan myndigheter och säkerställa gemensamma arbetsytor behöver utredas vidare.

Skäl för bedömningen: Utredningen har i kapitel 8 och 10 identifierat behov av ett omfattande tekniklyft inom underrättelseverksamheten. Det är nödvändigt för att kunna möta de antagonistiska hot som riktas mot Sverige och för det internationella säkerhetssamarbetet. Riksdag och regering har pekat på det är helt centralt för underrättelse- och säkerhetstjänsterna att kunna tillgodogöra sig den tekniska och digitala utvecklingen för att utveckla den operativa förmågan.[11]

En stärkt digital förmåga innebär möjligheter till behandling av stora datamängder, att ledtiderna kortas mellan inhämtning och leverans till mottagare samt stärker möjligheterna till operativt samarbete nationellt och internationellt. Digital förmåga kan exempelvis utvecklas genom myndigheters nyttjande av olika former av molntjänster (jfr SOU 2018:25).

En förutsättning för att kunna stärka den samlade digitala förmågan i största möjliga omfattning är att säkerställa bästa möjliga förutsättningar att kunna dela data mellan myndigheter och att kunna behandla uppgifter gemensamt. Det innebär att berörda myndigheters förutsättningar för att behandla personuppgifter berörs. Givet det faktum att myndigheter har olika dataskyddsregleringar kan dessa behöva överses samlat.

[10] 7 § Förordningen (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten.
[11] Prop. 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025–2030*.

En annan central förutsättning gäller möjligheten för myndigheterna att behandla och analysera stora datamängder. Eftersom öppna sökningar på internet riskerar att röja myndigheternas intresseområden och metoder sker detta arbete exempelvis genom att referensdatabaser upprättas.[12]

Ökade inslag av automatiserad behandling av data inom myndigheternas verksamhet måste vägas mot gällande regelverk för allmänna handlingar både i tryckfrihetsförordningen och offentlighet- och sekretesslagen.[13]

14.6 Förbättrade förutsättningar att dela underrättelser till myndigheter och andra aktörer inom det svenska underrättelsesamhället

Förslag: Förutsättningarna för att delge och ta emot information mellan underrättelse- och säkerhetstjänsterna och andra myndigheter och aktörer inom totalförsvaret behöver utredas vidare.

Bestämmelsen i gällande förordning om försvarsunderrättelseverksamhet beträffande ett samrådsförfarande med Regeringskansliet innan vidare informationsdelgivning bör ses över.

Skäl för förslaget: Utredningen har i avsnitt 8.3 redovisat den förändrade behovsbilden inom och mellan myndigheter inom totalförsvaret och även andra aktörer till exempel näringslivet. Ett ökat informationsflöde i båda riktningarna bedöms stärka nationell säkerhet i bred bemärkelse. Förutsättningarna för detta, inklusive förutsättningar att dela underrättelser med lägre sekretessgrad behöver utredas vidare.

Enligt 1 § andra stycket första meningen lagen om försvarsunderrättelseverksamhet får de myndigheter som regeringen bestämmer, inom ramen för den av regeringen bestämda inriktningen för försvarsunderrättelseverksamheten, ange en närmare inriktning av verksamheten till försvarsunderrättelsemyndigheterna: Försvarsmakten (Must), FRA, Försvarets materielverk (FMV) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Vilka myndigheter som får ge

[12] SOU 2025:49 *Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter* som diskuterar Säkerhetspolisens nuvarande utmaningar.
[13] SOU 2018:25 *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*.

sådan närmare inriktning bestäms alltså av regeringen i beslut.[14] Besluten omfattas av sekretess och det är alltså inte allmänt känt vilka myndigheter det rör sig om. I linje med en ökad transparens kring underrättelseverksamheten som utredningen diskuterar (se kapitel 12) är en möjlighet att i förordning nämna denna grupp myndigheter med viktiga underrättelseuppdrag vid namn. Dock bör det vägas mot regeringens behov av närmare bestämma denna inriktning i det enskilda fallet. Det kan vara en fördel om regeringen snabbt, tillfälligt eller tills vidare, genom regeringsbeslut kan peka ut en ny myndighet så att den kan ge en så kallad närmare inriktning.

Ett alternativ till att ange vilka myndigheter som får ge närmare inriktning direkt i förordning vore att detta görs i öppna beslut. Vilka myndigheter det framför allt rör sig om skulle även kunna anges i den strategi för underrättelseverksamheten som föreslås i kapitel 12. Att signalspaningslagen anger vilka myndigheter som får inrikta signalspaning som sker enligt den lagstiftningen bör fortsatt gälla.

I lagen om försvarsunderrättelseverksamhet anges vidare att de myndigheter som omfattas av lagen (dvs. bedriver det som i dag benämns som försvarsunderrättelseverksamhet) ska samråda med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) innan de orienterar någon annan än regeringen eller s.k. informationsberättigade totalförsvarsmyndigheter i underrättelsefrågor. Det skulle till exempel kunna vara relevant myndighet i totalförsvaret. Denna reglering bör ses över med utgångspunkt i det högre tempo som kan krävas för informationsdelning vid snabba händelseförlopp och kriser. De olika underrättelseproducenterna torde självständigt kunna bedöma vilka som är i behov av underrättelser och då i likhet med övrig reglering kring sekretess bedöma om den mottagande myndigheten på ett betryggande sätt kan hantera informationen.

[14] Vad gäller inriktning av signalspaningen får sådan endast anges av regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten, 4 § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

14.7 En på sikt mer harmoniserad styrning av underrättelseverksamheten

Bedömning: Förutsättningarna för att närmare inrikta och ställa underrättelsebehov till underrättelse- och säkerhetstjänsterna och andra myndigheter och aktörer inom totalförsvaret behöver utredas vidare.

Skäl för bedömningen: Utredningen har i avsnitt 9.2 redovisat behovet av att den nya föreslagna utrikesunderrättelsemyndigheten bör få regeringens bemyndigande att lämna närmare inriktning till Försvarsunderrättelsemyndigheterna. Även Säkerhetspolisen ska kunna ta emot underrättelsebehov från den nya myndigheten. Detta har föreslagits mot bakgrund om en skarpare och bredare hotbild inom ramen för en mer dynamisk omvärldsutveckling gör att regeringens och många myndigheters behov av underrättelser ökar både vad gäller djup, bredd och tempo. Hur underrättelsebehov ställs till försvarsunderrättelsemyndigheter respektive Säkerhetspolisen regleras emellertid av olika lagrum.

Utvecklingen ställer ökade krav på såväl underrättelsetjänsternas förmåga att leverera relevanta underrättelser som på ökad samordning inom och mellan både underrättelsemyndigheterna och underrättelsemottagarna. En viktig del för att tillgodose detta behov är en effektiv och i görligaste mån harmoniserad samordning, styrning och lagstiftning vad avser formerna att ställa underrättelsebehov och en närmare inriktning. (Se kapitel 5, 6 och 9.)

Försvarsunderrättelsemyndigheterna och Säkerhetspolisen bedriver sin underrättelseverksamhet under olika lagrum och med avseende på inriktning av underrättelsebehov. Orden inriktning och närmare inriktning används i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Dessa lagar reglerar formerna för vem som får inrikta och vem som kan inriktas. Av 1 § andra stycket lagen om försvarsunderrättelseverksamhet framgår att en närmare inriktning ska vara skriftlig och innehålla: 1) uppgift om inriktande myndighet, 2) uppgift om vilken del av regeringens beslut om inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten som den närmare inriktningen är hänförlig till, 3) en beskrivning av den företeelse som den närmare inriktningen

avser, och 4) en redogörelse för behovet av underrättelser om företeelsen.[15] Någon motsvarande lagstiftning finns inte vad avser Säkerhetspolisens verksamhet utan där hanteras det inom ramen för ordinarie myndighetssamverkan.

Eftersom underrättelser om inre och yttre hot kan behöva samlas är det vanligt att ett underrättelsebehov riktat till försvarsunderrättelsemyndigheterna också delges Säkerhetspolisen – i det senare fallet som ett informationsbehov utanför lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Utredningen anser att möjligheten att ställa underrättelsebehov till Säkerhetspolisen skulle vinna på en viss harmonisering. Särskilt som efterfrågan på underrättelser från Säkerhetspolisen ökar bör formerna tydliggöras. Utredningen bedömer därför att frågan bör utreds vidare.

[15] Förordning (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet.

15 Resurskonsekvenser av utredningens förslag

Sammanfattande bedömning: Utredningens förslag innebär en ambitionsökning för den samlade underrättelseverksamheten vilket medför ökade resursbehov.

En ny civil utrikes underrättelsemyndighet inrättas genom överföring av uppgifter från nuvarande Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) inom Försvarsmakten men också genom uppbyggnad av ny förmåga.

Samtidigt behöver underrättelseförmågan bibehållas och utvecklas inom Försvarsmakten och andra berörda myndigheter. Behovet av samverkan mellan myndigheterna och mellan myndigheterna och Regeringskansliet (RK) kommer att öka.

Förslagen förväntas innebära en ökad underrättelseförmåga till stöd för politiskt beslutsfattande, för uppbyggnaden av den svenska totalförsvaret och för svenskt agerande i försvarsalliansen Nato. En ökad samverkan inom totalförsvaret bedöms främja Sveriges säkerhet.

Utredningen bedömer därför att de resursförstärkningar som föranleds av förslagen, bör finansieras inom ramen för de förstärkningar som görs av totalförsvaret mot bakgrund av bland annat säkerhetsläget, behovet av stärkt digital förmåga och de krav som Natomedlemskapet medför.

15.1 Inledning

En utredning ska redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan innebära i olika avseenden. I bland annat kommittéförordningen (1998:1474) finns bestämmelser om vad en konsekvensutredning ska innehålla.

Utredningen ska tillämpa 14–15 a §§ kommittéförordningen i dess lydelse före den 6 maj 2024.[1] Enligt 14 § kommittéförordningen i dess tidigare lydelse ska det anges om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för det allmänna ska utredningen föreslå en finansiering.

Utredningen ska också redovisa eventuella konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 § kommittéförordningen i dess tidigare lydelse).

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska enligt 15 a § kommittéförordningen i dess tidigare lydelse förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet.

Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.[2]

Av utredningens direktiv framgår att utredaren ska redogöra för offentliga finansiella och andra konsekvenser av sina förslag. Organisatoriska konsekvenser ska särskilt belysas. Utredaren ska i detta avseende identifiera behov av vidare utredning i den mån förslagen på organisatoriska förändringar får konsekvenser för andra myndigheter än de som är direkt föremål för utredningens översyn. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå finansiering.

[1] Se övergångsbestämmelser till SFS 2024:185.
[2] Upphävd genom förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

15.2 Ekonomiska konsekvenser för staten

Bedömning: Utredningens förslag innebär en nödvändig ambitionsökning för den samlade underrättelseverksamheten i ljuset av ett försämrat säkerhetsläge, Nato-medlemskapet, behov av stärkt digital förmåga samt ökat nyttjande av kommersiellt tillgänglig information.

Utredningen föreslår att en ny civil utrikes underrättelsetjänst inrättas. Förslaget bygger på överföring av uppgifter från nuvarande Must inom Försvarsmakten men också uppbyggnad av ny förmåga. Musts anslag har ökat under senare år och i prognosen är en fortsatt ökning förutsedd. En budget för den nya civila utrikes underrättelsetjänsten behöver utarbetas av en genomförandekommitté. Den bör bland annat utgå från de medel som går att frigöra ur nuvarande Must anslagspost med tillhörande anslag.[3]

En integrerad militär underrättelse- och säkerhetstjänst inom Försvarsmakten bör utvecklas enligt överbefälhavarens (ÖB) närmare bestämmande. Utredningen förordar att kostnader tas inom ramen för Försvarsmaktens övergripande tillväxt över kommande år.

En ny utrikestjänst och en i Försvarsmakten integrerad militär underrättelsetjänst utvidgar den inre kretsen av underrättelse- och säkerhetstjänster, som kommer att bestå av den nya myndigheten och den militära underrättelsetjänsten inom Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt (FRA) och Säkerhetspolisen. Det innebär att mer resurser behöver läggas på samordning, såväl i regeringens samordning och styrning, som i samverkan mellan de berörda myndigheterna. Även för FRA och Säkerhetspolisen är en fortsatt ökning av anslagen prognosticerad.[4] Därutöver behöver fler myndigheter och andra aktörer inom totalförsvaret engageras i underrättelseverksamheten.

Sammantaget bedöms denna ökade samordning främja Sverige säkerhet.

Stärkt digital förmåga och förbättrade kommunikationer inom och mellan myndigheter kräver stora investeringar. Dessa är myndighetsoberoende. En successiv övergång till digitala arbetssätt och informationsbehandling innebär förbättrade förutsättningar

[3] Anslagspost under FM anslag 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap (Ramanslag) ap. 4 Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (ram).
[4] Se bilaga 3.

för samarbete mellan berörda myndigheter. Detta bör på sikt leda till ökad resurseffektivitet. (Se kapitel 6–10.)

15.3 Personella konsekvenser

Förslaget att den nya utrikesunderrättelsemyndigheten tar över vissa ansvar som Försvarsmakten haft enligt regleringsbrev med avseende på försvarsunderrättelseverksamhet och omvärldsbevakning innebär enligt utredningens bedömning att bestämmelserna om verksamhetsövergång i 6 b § *Lag (1982:80) om anställningsskydd* och i 28 § *Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet* (MBL) bör tillämpas för personalen som i dag arbetar med dessa frågor. Detta bör tydliggöras i direktivet till en kommande organisationskommitté.

En stärkt digital förmåga och utvecklade arbetssätt kommer att innebära ett ökat behov av nya kompetenser inom flera myndigheter men särskilt vad avser den nya myndigheten. För att kunna lösa sitt uppdrag behöver kompetens tillföras inom upphandlingsfrågor, olika typer av it-kompetenser inom bland annat visualiserings- och systemarkitektur, applikationsutveckling, molnteknik, AI och maskininlärning. Vissa av dessa kompetenser finns i dag men är svårrekryterade och andra saknas helt. En genomförandekommitté behöver utveckla rekryteringssatsningar och utbildningsbehov för den nya myndigheten. (Se kapitel 9.)

15.4 Resurskonsekvenser nedbrutet per myndighet

Generellt innebär utredningens förslag ett ökat behov av samverkan. Ökad samverkan, ett utvecklat it-stöd och behovet av utvecklade samarbetsformer kommer att bli resursdrivande men bör på sikt leda till ökad resurseffektivitet. Här följer en bedömning av resurskonsekvenser för berörda myndigheter:

Försvarsmakten/Must

Utredningens förslag innebär att en stor del av försvarsunderrättelseuppdraget som genomförts inom Försvarsmakten/Must förs över till den nya utrikes underrättelsemyndigheten.

Förslaget medför vidare att kompetenser förs över från Försvarsmakten/Must till den nya myndigheten genom en verksamhetsövergång. Detta medför i sin tur att den samlade kompetensen på dessa områden inom Försvarsmakten kan påverkas. Därför kan man behöva hitta former som kan kompensera för detta genom myndighetssamverkan och en tydlig arbetsfördelning mellan berörda myndigheter.

Försvarets Radioanstalt

Med fler myndigheter som inriktar och efterfrågar en löpande underrättelserapportering leder det till ökade kostnader för underrättelseproduktion inklusive eventuella behov av ny eller utökad inhämtningsförmåga, samt för samverkan mellan FRA och andra myndigheter.

Utredningens förslag innebär att det blir ytterligare en myndighet som inriktar FRA och ställer nya underrättelsebehov, vilket får en direkt påverkan på underrättelseproduktionen. Samtidigt är underrättelsebehoven i hög grad desamma och en ökad samverkan och en ökad förmåga till informationsdelning kan till del kompensera för de nya samverkansytor som uppstår. Ett aktivare och mer samordnat RK kan komma att bli en mer krävande uppdragsgivare samtidigt som en tydligare samordning kan kompensera även det resursmässigt.

Utredningens förslag kan även komma att innebära en viss ökning av antalet ansökningar till Försvarsunderrättelsedomstolen (FUD).

Säkerhetspolisen

Utredningens förslag innebär för Säkerhetspolisen ytterligare en myndighet att samverka med och ställa underrättelsebehov mot vilket innebär att ett antal nya kontakt- och samverkansytor kommer att uppstå. Även den ökade efterfrågan på underrättelsedelgivning från Säkerhetspolisen från regeringen och RK, den nya myndig-

heten men även från flera andra myndigheter i totalförsvaret kan vara resursdrivande. (Se kapitel 7.)

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhetens (Siun) tillsynsansvar ökar i begränsad omfattning och då i huvudsak med anledning av att en ny myndighet inrättas. Däremot kommer huvuddelen av verksamhetsöverföring inte leda till en ökad granskning då de områden som är föremål för en överföring granskas redan i dag.

Konsekvenserna för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN) kommer främst utgå från en växande verksamhet inom Säkerhetspolisen och som konsekvens av eventuell ny lagstiftning. (Se kapitel 7 och 13.)

Granskningen och hantering av personuppgifter kommer med en ny myndighet med automatik innebära fler personuppgiftssamlingar. Samtidigt underlättas granskning med modernt upplagda uppgiftssamlingar. Detta bedöms i begränsad omfattning även beröra Integritetskyddsmyndigheten (IMY). (Se kapitel 13.)

Därtill kommer teknikutvecklingen leda till att Siun och SIN ytterligare behöver utveckla sin förmåga att granska tekniska system samt hur teknikutvecklingen kan ge möjlighet till en mer effektiv och till del automatiserad granskning.

Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarets materielverk och Försvarshögskolan

Utredningens förslag innebär ytterligare en myndighet att samverka med vilket till del kan vara resursdrivande. I och med att utredningen föreslår ett antal specifika utvärderings, utbildnings- och forsknings- och studiesatsningar bör de finansiella konsekvenserna av dessa utredas vidare inom ramen för en genomförandekommitté och i det stegvisa införandet. De nya finansieringsformerna för främjandet av underrättelserelaterad innovation i samverkan med näringslivet måste beaktas särskilt. (Se kapitel 9 och 10–12.)

Övriga förslag med resurskonsekvenser

Utredningen föreslår en mängd initiativ för gemensamma förmågesatsningar inom innovation, forskning, studieverksamhet och utbildning. De ekonomiska konsekvenserna är inte i detalj genomgångna utan behöver succesivt utredas vidare men bedöms i stort rymmas inom de planerade totalförsvarssatsningarna.

Utredningens förslag om ambitionshöjningar är till del resursdrivande men bedöms samtidigt, genom att gemensamma satsningar är möjliga, kunna leda till en ökad resurseffektivitet genom att fler myndigheter kan dela på såväl finansiering som resultat. I dag genomförs en rad projekt, utbildningar, forskningsuppdrag, teknikutveckling myndighetsvis som med fördel skulle kunna samfinansieras såsom till exempel inköp av kommersiellt tillgängliga data, där det i dag kan noteras att flera myndigheter var och en upphandlar samma information eller tjänst från samma företag.

Underrättelsereformen föreslås genomföras genom ett stegvis införande dels för att underrättelseproduktionen över omställningstiden behöver säkerställas, dels för att antal områden behöver utredas vidare utifrån såväl legala, finansiella och organisatoriska förutsättningar. Mot den bakgrunden har utredningsarbetet koncentrerats på att redovisa ett stort antal identifierade utvecklingsområden vars konsekvenser behöver utredas vidare inom ramen för en genomförandekommitté och sedan vidare i den stegvisa reformagendan. (Se kapitel 8 och 14.)

15.5 Övriga konsekvenser

Bedömning: Förslagen förväntas i huvudsak inte få några konsekvenser för förhållanden som i övrigt ska redovisas enligt kommittéförordningen. Däremot kan det leda till vissa positiva konsekvenser för företagandet, brottsbekämpningen på ett systemhotande plan samt för jämställdheten.

Förslagen får inte några negativa samhällsekonomiska konsekvenser eller några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Förslagen får inte heller någon negativ betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig

service i olika delar av landet eller små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags. Förslagen förväntas till del bidra till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män. Förslagen förväntas inte påverka möjligheterna till att nå de integrationspolitiska målen.

Ett ökat samarbete mellan underrättelsesamhället, näringslivet och akademin kan bidra positivt till de delar av näringslivet som utvecklar ny teknik genom att de dels inom innovation och produktutveckling kan dra nytta av resultaten från den forsknings och utvecklingsverksamhet som kommer att initieras av sektorn, dels genom att nya affärsmöjligheter öppnas för näringslivet gentemot sektorn underrättelse- och säkerhetstjänst nationellt och internationellt.

Förslagen kan få viss positiv inverkan för brottsbekämpning och det brottsförebyggande arbetet. Inom försvarsunderrättelseverksamheten får det inte vidtas åtgärder som syftar till att lösa uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet.

I och med att förmågan att samarbeta och dela data kommer att öka kommer även stödet till de brottsbekämpande myndigheterna att öka. Försvarsunderrättelseverksamheten inriktas mot den typ av brottslighet som är av väsentlig betydelse för rikets säkerhet eller är systemhotande och som emanerar från utlandet. Genom att bidra till de brottsbekämpande myndigheterna i detta avseende kommer deras förmåga att öka.

En omorganisation av underrättelseverksamheten och inrättandet av en ny civil myndighet kan innebära positiva konsekvenser för jämställdheten. Specifika målsättningar för jämställdheten mellan kvinnor och män bör prioriteras i rekryteringsarbetet allmänt och chefstillsättningar i synnerhet.

Referenser

Lagar

Lag (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet.

Lag (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning.

Lag (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och den militära säkerhetstjänsten.

Lag (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet.

Lag (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Lag (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

Lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Lag (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Lag (2019:547) om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott.

Lag (2020:62) om hemlig dataavläsning.

Lag om ändring i lagen (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten.

Lag om ändring i lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt.

Lag (2022:482) om elektronisk kommunikation.

Lag (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.
Lag (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.
Personuppgiftslag (1998:204).
Regeringsformen (1974:152).

Förordningar

Förordning om ändring i kommittéförordningen (1998:1474).
Förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet.
Förordning (2021:936) med instruktion för Myndigheten för psykologiskt försvar.
Förordning (2021:1208) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt.
Förordning (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen.
Förordning (2022:1768) Myndigheten för totalförsvarsanalys.
Förordning (2024:183) om konsekvensutredningar. Förordning (2024:1230) med instruktion till Totalförsvarets forskningsinstitut.
Förordning (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten.
Förordning (2025:237) om det nationella cybersäkerhetscentret vid Försvarets radioanstalt.

Propositioner

Prop. 1975/76:189 Med förslag om insyn i och kontroll av den militära underrättelsetjänsten, m.m.
Prop. 1988/89:108 Om Säkerhetspolisens inriktning och organisation m.m.
Prop. 1995/96:12 Totalförsvar i förnyelse.
Prop. 1996/97:4 Totalförsvar i förnyelse – etapp 2.
Prop. 1999/00:25 Lag om försvarsunderrättelseverksamhet.
Prop. 2006/07:46 Personuppgiftsbehandling hos Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt.
Prop. 2006/07:63 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet.

Prop. 2006/07:133 Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel m.m.

Prop. 2008/09:1 Budgetpropositionen för 2009.

Prop. 2008/09:201 Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Prop. 2011/12:179 Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Prop. 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.

Prop. 2018/19:96 Polisens tillgång till underrättelser från Försvarets radioanstalt.

Prop. 2020/21:224 Behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt.

Prop. 2023/24:136 Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – med anledning av Europadomstolens dom.

Prop. 2024/25:34 Totalförsvaret 2025–2030.

Prop. 2024/25:1 Budgetpropositionen 2025.

Övrigt från riksdagen, regeringen och Regeringskansliet

Betänkande (1988/89:KU30) med anledning av granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

Ds 2005:30 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet.

Ds 2008:48 Försvar i användning.

Ds Översyn av vissa aspekter på försvarsattachéverksamheten (Per Anderman, 2010-12-16)

Ds 2019:8 Värnkraft – Inriktningen av Säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025.

FÖ2024:A Uppdrag att granska hur it-incidenten hos bolaget Tietoevry den 20 januari 2024 hanterades och följdes upp hos de myndigheter som ingår i Nationellt cybersäkerhetscenter.

Fö2025/00038 Uppdrag till Försvarsmakten och Kustbevakningen om stärkt samverkan till sjöss.

Regleringsbrev för myndigheterna Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt och Säkerhetspolisen (esv.se).

Rymdens roll i ett nytt säkerhetspolitiskt läge – Sveriges försvars- och säkerhetsstrategi för rymden (regeringen.se 2024-07-05).

Skr. 2023/24:26 Riksrevisionens rapport om regeringens styrning av samhällets informations- och cybersäkerhet.

Skr. 2023/24:163 Nationell säkerhetsstrategi.

Skr. 2024/25:121 Nationell strategi för cybersäkerhet 2025–2029.

Säkerhetskommissionen (1999:09).

Utrikesdeklarationen 2025 (regeringen.se).

Statens offentliga utredningar (SOU)

SOU 1976:19 *Den militära underrättelsetjänsten*.

SOU 1987:14 *Juristkommissionens rapport om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme*.

SOU 1987:72 *Juristkommissionens rapport om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme*.

SOU 1988:16 *Säkerhetspolisens organisation inriktning och organisation*.

SOU 1988:18 *Rapport av parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme*.

SOU 1989:1 *Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme.*

SOU 1990:51 *Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet*.

SOU 1999:37 *Underrättelsetjänsten – en översyn*.

SOU 2003:30 *Försvarets radioanstalt – en översyn*.

SOU 2003:32 *Vår beredskap efter den 11 september*.

SOU 2003:34 *Försvarets underrättelseverksamhet och säkerhetstjänst*.

SOU 2012:77 *En tydligare organisation för Säkerhetspolisen*.

SOU 2018:25 *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering.*

SOU 2024:43 *Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning.*

SOU 2024:59 *Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning*.

SOU 2024:88 *Säkerhetsprövningar – nya regler*.

SOU 2025:42 *Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar*.

SOU 2025:49 *Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.*

Internationella dokument

En strategisk kompass för säkerhet och försvar – Europeiska rådet dok. 7371/22 (consilium.europa.eu).

Protect EU: Europeisk strategi för inre säkerhet. COM(2025) 148 FINAL (2025-04-01).

Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004 (congress.gov).

Independent Intelligence Review 2024 (omc.gov.au).

Joint White Paper for European Defence Readiness 2030 (eeas.europa.eu).

Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction (assets.publishing.service.gov.uk).

Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness. Report by Sauli Niinistö, former President of the Republic of Finland, in his capacity as Special Adviser to the President of the European Commission (commission.europa.eu).

Vitbok om europeisk försvarsberedskap 2030 JOIN(2025) 120. EU:s strategi för en beredskapsunion. JOIN (2025) 130 FINAL.

Rapporter, studier m.m.

Artikel publicerad på Polismyndighetens hemsida: Cirka 600 gängkriminella utomlands (polisen.se).

Ekobrottsmyndighetens lägesbild 2025 (ekobrottsmyndigheten.se).

FRA årsrapport 2024 (fra.se).

MTFA Analys och utvärderingsplan 2025–2028 (mtfa.se).

Must årsöversikt 2024 (forsvarsmakten.se).

Riksrevisionens rapport (RiR 2023:8) Regeringens styrning av samhällets informations- och cybersäkerhet – både brådskande och viktig. (riksrevisionen.se 2023-04-27).

Riksrevisionens rapport (RiR 2024:24) Säkerhetspolisens verksamhet. (riksrevisionen.se 2024-12-12).

Säkerhetspolisens årsbok 2023/2024 samt 2024/2025 (sakerhetspolisen.se).

Myndighetsbeslut

Försvarsmaktens interna bestämmelser/Försvarsmaktens arbetsordning FIB 2022:6.

Hemställan Kustbevakningen, dnr 2024–2040.

Reglemente Underrättelsetjänst (R UND 2022), Försvarsmakten (forsvarsmakten.se).

Litteratur

Asp, Bynander, Daléus, Deschamps-Berger, Sandberg och Schyberg – Bara skog som brinner? Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland (Crismart, FHS 2015).

Material från webbsidor

Artikel: SpaceX submits paperwork for 30,000 more Starlink satellites (spacenews.com 2019-10-15).

Rapport: The Future of Open Source Intelligence for UK National Security (rusi.org 2022-06-07).

Rapport: Efter examen 2023 – Arbetsmarknaden för nyutexaminerade akademiker, (akavia.se).

Volume of data/information created, captured, copied, and consumed worldwide from 2010 to 2023, with forecasts from 2024 to 2028 (statista.com 2024-11-21).

Kommittédirektiv 2023:150

Översyn av underrättelseverksamheten

Beslut vid regeringssammanträde den 26 oktober 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över underrättelseverksamheten till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av hot mot Sveriges säkerhet. Översynen ska göras mot bakgrund av omvärldsutvecklingen och den försvars- och säkerhetspolitiska situationen, den förändrade hotbilden samt den tekniska utvecklingen. Syftet med utredningen är att säkerställa att de behov av underrättelser som regeringen, andra statliga myndigheter och andra aktörer av relevans för Sveriges säkerhet har tillgodoses.

Utredaren ska bl.a.

- beskriva den säkerhetspolitiska och tekniska utvecklingens konsekvenser för svensk underrättelseverksamhet när det gäller dels förutsättningarna för inhämtning, bearbetning, analys och delgivning av underrättelser, dels de behov som finns hos regeringen, andra statliga myndigheter och andra aktörer av relevans för Sveriges säkerhet när det gäller underrättelser till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av hot mot Sveriges säkerhet,
- bedöma vilka behov av underrättelser som underrättelseverksamheten bör tillgodose, inklusive vilka som bör vara mottagare, samt vilken samordning och förmåga att sammanställa och analysera underrättelser som behövs för att tillgodose behoven,

- överväga och vid behov lämna förslag på förändringar i nuvarande processer inom och mellan underrättelsemyndigheterna och gentemot Regeringskansliet samt i hur underrättelseverksamheten är organiserad,
- analysera och lämna förslag på hur kompetensförsörjningen inom underrättelseverksamheten kan stärkas, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2024.

Underrättelseverksamhet

Allmänt om underrättelseverksamhet

Underrättelseverksamhet i ordets vidaste bemärkelse består i inhämtning, bearbetning, analys och delgivning av information och bedömningar av olika aktörers avsikter och förmågor i syfte att ge underlag för en mottagares lägesbedömningar, beslutsfattande och agerande. Underrättelseverksamhet kan bedrivas med olika slags inriktning och organisatorisk anknytning.

Underrättelseverksamhet kan vara inriktad på yttre hot mot ett land och i övrigt på främmande staters och andra utländska aktörers förhållanden. I Sverige används i lagstiftningen begreppet försvarsunderrättelseverksamhet för att beteckna den del av underrättelseverksamheten som är inriktad på yttre förhållanden.

Underrättelseverksamhet kan även vara inriktad på hot mot ett lands inre säkerhet och dess väsentliga intressen, t.ex. i form av spionerі, terrorism samt subversiv och annan samhällsomstörtande verksamhet. Underrättelseinhämtning förekommer även i andra sammanhang, t.ex. inom ramen för brottsbekämpande myndigheters verksamhet som inte avser hot mot landets säkerhet.

Underrättelseverksamhet kan bedrivas av såväl civila som militära organisationer. Det är vanligt förekommande att det i ett land finns både civila och militära underrättelseorganisationer som verkar parallellt.

Mottagare av underrättelser är framför allt statsledningen (i Sverige regeringen och Regeringskansliet) och andra statliga myndigheter.

Den svenska underrättelseverksamheten

Enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs försvarsunderrättelseverksamhet till stöd för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. I verksamheten ingår även att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete. Försvarsunderrättelsemyndigheterna får också samarbeta internationellt i underrättelsefrågor, enligt regeringens närmare bestämmande. Försvarsunderrättelseverksamhet får endast avse utländska förhållanden. Inom försvarsunderrättelseverksamheten får det inte vidtas åtgärder som syftar till att lösa uppgifter som ligger inom ramen för Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet. Om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser, får dock försvarsunderrättelsemyndigheterna lämna stöd till de brottsbekämpande och brottsförebyggande myndigheternas verksamhet (4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet).

Det är regeringen som bestämmer försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning. Inriktningen bestäms med beaktande av landets samlade behov av försvarsunderrättelser. Inom ramen för denna inriktning får de myndigheter som regeringen bestämmer ange närmare inriktning av verksamheten. Det är vidare regeringen som bestämmer vilka myndigheter som ska bedriva försvarsunderrättelseverksamhet. För närvarande bedrivs sådan verksamhet av Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut (2 § förordningen [2000:131] om försvarsunderrättelseverksamhet). Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs således i Sverige av en militär och tre civila myndigheter. Samtliga ligger under Försvarsdepartementets ansvarsområde.

Försvarsunderrättelseverksamheten ska fullgöras genom teknisk och personbaserad inhämtning, bearbetning och analys av information. Underrättelserna rapporteras till regeringen och berörda myndigheter (2 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet).

Försvarsunderrättelseverksamheten syftar till att förse regeringen och Regeringskansliet med underlag för bedömningar, beslut och agerande i bredare utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska frågor. Det är framför allt Statsrådsberedningen, Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet som är mottagare i detta avseende, men en

allt bredare hotbild har kommit att innebära att flera departement har behov av sådant underlag.

Dessutom stöder försvarsunderrättelseverksamheten verksamhet till skydd för Sveriges säkerhet på andra områden, bl.a. den militära säkerhetstjänsten, det myndighetsövergripande cybersäkerhetsarbetet, Polismyndighetens arbete mot grov gränsöverskridande brottslighet samt Säkerhetspolisens arbete med kontraspionage och kontraterrorism.

Inom Försvarsmakten bedrivs försvarsunderrättelseverksamhet av den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must). Inom ramen för den militära säkerhetstjänsten, vilken Försvarsmakten ansvarar för och som syftar till att skydda de säkerhetsintressen som berör Försvarsmakten och dess tillsynsområde enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585), bedrivs dessutom militär säkerhetsunderrättelsetjänst (utöver säkerhetsskydd och signalskydd). Den militära säkerhetsunderrättelsetjänsten har till uppgift att klarlägga och analysera den säkerhetshotande verksamhetens mål, medel och metoder.

Försvarsmakten bedriver även viss underrättelseverksamhet som syftar till att skapa lägesbilder och ge beslutsunderlag för militära chefer. Must bedriver t.ex. militär underrättelsetjänst till stöd för överbefälhavaren, i enlighet med dennes inriktning.

Försvarsunderrättelseverksamhet i form av signalspaning, dvs. inhämtning av signaler i elektronisk form, utförs av signalspaningsmyndigheten, vilken är Försvarets radioanstalt. Av 1 § andra stycket lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (signalspaningslagen) följer att signalspaning endast får bedrivas för att kartlägga vissa, i lagen särskilt uppräknade, företeelser. Det rör sig bl.a. om yttre militära hot mot landet, strategiska förhållanden avseende internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen, allvarliga yttre hot mot samhällets infrastrukturer, främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen och om det är nödvändigt för ett samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer som Försvarets radioanstalt deltar i. Signalspaning får även bedrivas för Försvarets radioanstalts utvecklingsverksamhet om det är nödvändigt för försvarsunderrättelseverksamheten. Inriktning av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får enligt 4 § signalspaningslagen endast anges av regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten. Regeringen anger inriktningen av den signalspa-

ning som sker för Försvarets radioanstalts internationella samarbete i underrättelsefrågor och för utvecklingsverksamheten. För signalspaning krävs tillstånd från Försvarsunderrättelsedomstolen. Försvarets radioanstalt rapporterar underrättelser till berörda myndigheter. Det pågår för närvarande en översyn av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (dir. 2022:121 och dir. 2023:29).

Underrättelseverksamhet bedrivs även av Säkerhetspolisen. Av 1 § förordningen (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen framgår att Säkerhetspolisen i egenskap av säkerhetstjänst bedriver underrättelse- och säkerhetstjänstarbete. En stor del av arbetet är säkerhetsunderrättelseverksamheten som bedrivs inom verksamhetsområdena kontraspionage, kontraterrorism och författningsskydd.

Kärnan i säkerhetstjänstens verksamhet är att skydda Sveriges säkerhet och det svenska statsskicket. I begreppet Sveriges säkerhet ligger både den inre säkerheten för statsskickets bevarande och den yttre säkerheten för det nationella oberoendet. Tyngdpunkten i verksamheten ligger på att upptäcka och förhindra olika säkerhetshot, t.ex. genom att se till att attentatsplaner inte kan sättas i verket. Dessa säkerhetshot innefattar ofta även någon form av brottslig verksamhet och ibland inleds därmed förundersökningar för att utreda brott parallellt med säkerhetsunderrättelseverksamheten. Den brottsutredande verksamheten utgör dock endast en liten del av Säkerhetspolisens samlade verksamhet.

Resultatet av Säkerhetspolisens säkerhetsunderrättelseverksamhet används primärt inom den egna organisationen för att reducera säkerhetshoten och i förekommande fall i samverkan med de svenska försvarsunderrättelsemyndigheterna. Underrättelser delges även regeringen och Regeringskansliet (se 8 § förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen). Säkerhetspolisen samverkar även med andra länders säkerhets- och underrättelsetjänster (16 § i instruktionen för Säkerhetspolisen).

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget har samtliga myndigheter med ansvar för underrättelseverksamheten fått utökade resurser de senaste åren. Samarbetet mellan underrättelsemyndigheterna – och då framför allt mellan Must, Försvarets radioanstalt och Säkerhetspolisen – har vidare utvecklats mycket. I dag finns välfungerande strukturer för samarbeten både på strategisk nivå och på operativ och taktisk nivå inom ramen för den verksamhet som bedrivs. Samarbetet är nödvändigt för att skapa helhetsbilder om bl.a.

hotutvecklingen och hur den påverkar Sveriges säkerhet. Därutöver finns det sedan länge etablerade samarbetet mellan myndigheterna inom Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT).

Det ska i sammanhanget framhållas att även Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter, t.ex. Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket, bedriver underrättelseverksamhet, men den verksamheten avser annan brottslighet än den som omfattas av Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Dessa myndigheters underrättelseverksamhet omfattas inte av den aktuella översynen.

Varför behövs det en utredning?

Sverige, liksom andra länder, har behov av en väl fungerande och effektiv underrättelseverksamhet som säkerställer regeringens och andra statliga myndigheters behov av underrättelser till stöd för utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken samt i övrigt för kartläggning av hot mot landets säkerhet. Detta fordrar en underrättelseverksamhet som är anpassad efter det rådande omvärldsläget och den tekniska utvecklingen. För att trygga det kontinuerliga behovet av underrättelser är det även viktigt att säkerställa att underrättelseverksamheten är inrättad på ett sätt som är långsiktigt ändamålsenligt.

Någon allmän översyn av försvarsunderrättelseverksamheten har inte gjorts sedan slutet av 1990-talet (se SOU 1999:37 och prop. 1999/2000:25). De större förändringar som skett sedan dess har varit inriktade på särskilda aspekter av försvarsunderrättelseverksamheten (se bl.a. SOU 2003:32, SOU 2003:34, Ds 2005:30 och prop. 2006/07:63), särskilt signalspaningsverksamheten (se t.ex. Ds 2005:50, prop. 2006/07:46, Ds 2009:1, prop. 2008/09:201, SOU 2020:68 och prop. 2020/21:224). Sedan den senaste allmänna översynen har det skett stora förändringar i omvärlden, i den försvars- och säkerhetspolitiska situationen och i den tekniska utvecklingen.

Det finns mot denna bakgrund anledning att göra en översyn av underrättelseverksamheten till stöd för utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken samt i övrigt för kartläggning av hot mot Sveriges säkerhet.

Det övergripande syftet med utredningen är att bidra till att säkerställa att regeringen och andra statliga myndigheter samt andra aktörer av relevans för Sveriges säkerhet har tillräckligt tidig tillgång

till relevanta uppgifter av betydelse för lägesbedömningar, beslutsfattande och agerande när det gäller yttre hot mot Sverige och i övrigt utländska förhållanden samt andra allvarliga hot mot landet.

Uppdraget att göra en översyn av underrättelseverksamheten

Omvärldsutvecklingens och den förändrade hotbildens konsekvenser för underrättelseverksamhetens förutsättningar och behoven av underrättelser

Det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa har i ökande grad försämrats över tid och är i dag det allvarligaste sedan andra världskriget. Från att fokus under lång tid legat på andra hot än militära, befinner sig Sverige i ett läge där ett väpnat angrepp inte kan uteslutas (se t.ex. prop. 2020/21:30 och Ds 2023:19). Detta ställer större krav på underrättelser till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Det innefattar underrättelser inriktade på främmande länders militära förmågor och handlingsalternativ, samt underrättelser om antagonistiska aktörers politiska överväganden, i syfte att ge underlag för beslut om åtgärder för att stärka den svenska försvarsberedskapen och att förvarna om ett väpnat angrepp.

Hotbilden är samtidigt både bredare och mer komplex än tidigare. Resursstarka antagonistiska stater kan tillgripa en kombination av militära och icke-militära maktmedel och utnyttja hela bredden av sina samhällsresurser för att uppnå sina mål. Hot som inte är av sådan art att de i sig utgör väpnade angrepp, t.ex. användning av icke-militära maktmedel såsom olika former av hybridaktiviteter, blir alltmer vanligt förekommande inslag i antagonistiska staters agerande och kan i allt högre grad ske oberoende av avstånd. Påverkansoperationer, utnyttjande av asymmetriska ekonomiska beroenden och cyberangrepp förekommer även i fredstid. Otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information riktad mot Sverige och svenska intressen hotar att påverka myndigheters beslutsprocesser och försämra motståndskraften hos befolkningen. Informationstekniken innebär stora fördelar, men samhällets beroende av sådan teknik medför också ytterligare sårbarheter. Cyberangrepp riktade mot kritisk infrastruktur och andra väsentliga samhällsintressen kan ge skadliga effekter i paritet med militära attacker. Dessa typer av angrepp utförs ofta på ett sätt som gör det svårt att avgöra vem som är aktören.

Underrättelseverksamheten har bland annat en viktig uppgift i att tillhandahålla underlag för bedömningar av om det överhuvudtaget rör sig om ett angrepp, vem som i så fall står bakom och för beslut om åtgärder för att motverka ett angrepp.

Samtidigt som de militära hoten och hot från antagonistiska stater återkommit finns ett brett spektrum av yttre aktörsdrivna hot mot Sveriges säkerhet i form av bl.a. internationell terrorism och våldsbejakande extremism samt spridning av massförstörelsevapen. Redan befintliga hot i form av olovlig underrättelseverksamhet riktad mot Sverige, säkerhetshotande anskaffning av svensk avancerad teknologi och kritisk infrastruktur, inhemsk terrorism och samhällsomstörtande verksamhet kvarstår.

Givet omvärldsutvecklingen, den tekniska utvecklingen och hotens gränsöverskridande karaktär är skiljelinjen mellan inre och yttre säkerhet och mellan statliga och privata aktörer inte alltid helt klar, vilket understryker vikten av underrättelseorganens förmåga att lämna en samlad bild och behovet av samverkan mellan olika underrättelsemyndigheter. Vissa mottagare, framför allt regeringen, har vidare behov av att ta del av den samlade hotbilden mot Sverige, vilket förutsätter att underrättelser från olika underrättelsemyndigheter kan samordnas och sammanställas på ett för mottagarna ändamålsenligt sätt.

Till detta kommer att det i vissa fall kan finnas behov för underrättelsemyndigheter vars verksamhet primärt avser utrikes förhållanden att inkludera företeelser inom landet, t.ex. då en säkerhetshotande organisation som har sitt ursprung utom landet verkar genom representanter inom landet. På motsvarande sätt har myndigheter med primärt ansvar för inrikes förhållanden ett behov av underlag för att kunna sätta in nationella företeelser i en internationell kontext.

Det finns samtidigt starka skäl för den grundläggande uppdelningen mellan försvarsunderrättelsemyndigheter vars verksamhet är inriktad på utländska förhållanden och de som har att hantera landets inre säkerhet, vilket bl.a. har att göra med att det ställs olika krav på rättslig reglering för utrikes respektive inrikes verksamhet (jfr SOU 1999:37 avsnitt 5 och 12 samt prop. 1999/2000:25 s. 17). Det finns även starka skäl att värna principen om att det inom den del av försvarsunderrättelseverksamheten som avser yttre hot mot Sverige och i övrigt utländska förhållanden inte får vidtas åtgärder som syftar till att lösa uppgifter som ligger inom ramen för brottsbekämpande

och brottsförebyggande myndigheters verksamhet (jfr 4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och prop. 2006/07:63 s. 40).

En allt bredare hotbild innebär även att fler departement inom Regeringskansliet och fler statliga myndigheter liksom andra aktörer av relevans för Sveriges säkerhet kan ha behov av underrättelser. Återuppbyggnaden av det civila försvaret är vidare en omständighet, som för med sig ett utökat behov av underrättelser till fler mottagare.

Sammanfattningsvis har den samlade hotbilden blivit bredare och mer komplex och behoven av en effektiv underrättelseverksamhet i syfte att värna Sveriges säkerhet har ökat i takt med detta.

Utredaren ska därför

- beskriva den säkerhetspolitiska omvärldsutvecklingens konsekvenser för svensk underrättelseverksamhet när det gäller förutsättningarna för inhämtning, bearbetning, analys och delgivning av underrättelser,
- bedöma vilka behov av underrättelser som underrättelseverksamheten bör tillgodose, inklusive vilka som bör vara mottagare,
- bedöma behoven av samarbete mellan underrättelsemyndigheter och samordning av underrättelseverksamheten samt behovet av förmåga att sammanställa och analysera underrättelser från olika underrättelsemyndigheter i syfte att tillgodose mottagarnas, och i synnerhet regeringens, behov av underrättelser.

Den tekniska utvecklingens konsekvenser för underrättelseverksamheten

Sedan den senaste allmänna översynen av underrättelseverksamheten har det skett en omfattande teknisk utveckling. I takt med att det moderna informationssamhället fortsätter att utvecklas och alltmer förlitar sig på tekniska framsteg, blir också den miljö som underrättelseverksamheterna verkar i alltmer teknikberoende. Detta innebär nya och ökade krav på underrättelsemyndigheterna och erbjuder samtidigt ytterligare möjligheter att bedriva underrättelsearbete.

Tillgången till mycket stora mängder information, inklusive information från öppna källor, utgör i sig en utmaning. Användning av artificiell intelligens och system med maskininlärning har poten-

tial att öka förutsättningarna för underrättelseverksamheterna att inhämta, bearbeta och analysera information. Även inom det privata näringslivet finns resurser och förmågor som kan vara till nytta inom underrättelseverksamheten. Utvecklingen av allt starkare förmåga till kryptering tillgänglig för både privata och statliga aktörer utgör såväl en möjlighet för starkare skydd som en utmaning för underrättelsemyndigheter. Cyberrymden har öppnats upp som en ny och alltmer komplex säkerhetspolitisk arena. Statliga och andra resursstarka aktörer, inklusive antagonistiska sådana, utvecklar sin förmåga till försvar i cyberrymden men även sin kapacitet för underrättelseinhämtning och direkt påverkan av objekt.

Rymden får allt större säkerhetspolitisk betydelse. Den får också allt större betydelse ur ett underrättelseperspektiv. Informationssamhällets utveckling möjliggörs genom ökande statlig och kommersiell etablering i rymden, vilket skapar nya möjligheter och sårbarheter för underrättelseverksamhet. Utöver att utgöra en miljö för underrättelseinhämtning genom t.ex. foto-, radar- och signalspaning får rymden en allt större betydelse ur ett militärt perspektiv.

Sammanfattningsvis påverkar den tekniska utvecklingen var underrättelsemyndigheterna bör verka och hur underrättelsearbete kan bedrivas.

Utredaren ska därför

- beskriva den tekniska utvecklingens konsekvenser för underrättelseverksamhetens förutsättningar att inhämta, bearbeta, analysera och delge underrättelser.

Internationellt samarbete

Det internationella samarbetet när det gäller underrättelseverksamhet på det säkerhetspolitiska området är av stor betydelse. I dagens föränderliga och svårbedömda säkerhetspolitiska situation kan inget land inhämta ett fullständigt underrättelseunderlag helt på egen hand. Det gäller i synnerhet ett litet land som Sverige. Sverige har redan i dag ett betydande underrättelsesamarbete med andra länder. Det förekommer även ett underrättelsesamarbete inom EU.

Sverige ansökte den 18 maj 2022 om medlemskap i Nato. Som medlem i Nato kommer Sverige att delta i Natos gemensamma försvarsplanering och beslutsfattande. Inom Nato bedrivs samarbete i

underrättelsefrågor i syfte att skapa en gemensam lägesbild av omvärlden och förvarning om förändringar i denna. Detta förutsätter att svensk underrättelseverksamhet bidrar till samarbetet, och ställer därmed ytterligare krav på den svenska underrättelseverksamheten.

Utredaren ska därför

- beskriva vilka konsekvenser ett svensk Natomedlemskap får för underrättelseverksamheten.

Nödvändiga förändringar av underrättelseverksamheten

Med utgångspunkt i slutsatserna om förutsättningarna för underrättelsemyndigheternas verksamhet och de behov av underrättelser som finns hos regeringen och statliga myndigheter samt andra aktörer av relevans för Sveriges säkerhet, kan det finnas anledning att vidta åtgärder för att säkerställa att behoven av underrättelser uppfylls. Dessa åtgärder bör utformas på ett sätt som säkerställer ett effektivt och sammanhållet underrättelsesystem. Underrättelseverksamhetens förutsättningar att inhämta, bearbeta, analysera och delge underrättelser kan behöva stärkas. Nödvändiga förändringar kan innefatta processer inom och mellan underrättelsemyndigheterna och gentemot Regeringskansliet samt hur underrättelseverksamheten är organiserad. Om det vid överväganden kring underrättelseverksamhetens organisering identifieras förändringsbehov som bedöms kunna få konsekvenser för ansvarsfördelningen i förhållande till myndigheter som inte direkt omfattas av utredningens översyn eller andra myndigheter utanför underrättelsesfären, bör vid behov en närmare analys av förutsättningarna för sådana förändringar ske i särskild ordning. Det kan även vara aktuellt att se över hur insyn och kontroll av underrättelseverksamheten säkerställs samt hur verksamhetens resultat kan utvärderas i syfte att tillförsäkra att den bedrivs på ett sätt som motsvarar behoven och utvecklas i takt med förändrade förutsättningar. I översynen bör även ingå jämförelse med hur underrättelseverksamheten är organiserad och bedrivs i andra jämförbara länder.

Det kan, med anledning av förslagen, finnas skäl att vidta förändringar i den nuvarande författningsregleringen av underrättelseverksamheten. I syfte att säkerställa att den flexibilitet i arbetssätt och inriktning som krävs för att tillvarata Sveriges säkerhet bibehålls är

det dock viktigt att underrättelseverksamheten inte författningsregleras i större utsträckning än vad som krävs enligt regeringsformen eller i övrigt befinns påkallat (jfr prop. 1999/2000:25 och SOU 1999:37 avsnitt 5 och 12).

För den del av försvarsunderrättelseverksamheten som består av signalspaning gäller en förhållandevis detaljerad reglering. Detta sammanhänger med att signalspaning är en inhämtningsmetod som kräver särskild lagreglering, bl.a. i syfte att skydda den enskildes personuppgifter och i övrigt personliga integritet. Det ska i detta sammanhang framhållas att Europadomstolen i stor sammansättning (Grand Chamber) i dom den 25 maj 2021 i målet Centrum för rättvisa mot Sverige (35252/08) funnit att den svenska lagstiftningen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i huvudsak är förenlig med den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), men att det finns brister i vissa avseenden, bl.a. när det gäller skydd för hanteringen av personuppgifter som överförs till en mottagare utomlands. Regeringen har gett en utredare i uppdrag att genomföra en översyn av signalspaningslagstiftningen och i en delredovisning analysera vilka åtgärder som behöver vidtas för att ta omhand de brister som domstolen funnit (dir. 2022:120 och dir. 2023:29). Den 4 september 2023 delredovisade utredaren bl.a. sina förslag om hur de brister som Europadomstolen funnit bör tas om hand (SOU 2023:51). Utredningsuppdraget ska slutredovisas den 1 september 2024.

Mot bakgrund av detta, och av vikten att inte införa lagreglering som hämmar förutsättningarna för underrättelseverksamheten, finns det anledning att så långt möjligt bibehålla dagens reglering, inklusive fördelning mellan lag och förordning. Vid utformningen av förslagen ska det säkerställas att dessa är förenliga med Sveriges folkrättsliga förpliktelser, inklusive Europakonventionen.

Tillgången till kvalificerad personal inom ett stort antal olika kompetensområden är av avgörande betydelse för underrättelseverksamhetens effektivitet. Underrättelseverksamheten ställer därutöver särskilda krav på de anställda. Mot denna bakgrund finns det särskild anledning att se över hur kompetensförsörjningen inom underrättelseverksamheten, såväl när det gäller rekryteringar som bibehållandet av personal, samt vidareutbildningen av den egna personalen kan säkerställas.

Utredaren ska därför

- redogöra för hur underrättelseverksamheten är organiserad i andra jämförbara länder,
- överväga och vid behov lämna förslag på förändringar i nuvarande processer inom och mellan underrättelsemyndigheterna och gentemot Regeringskansliet samt i hur underrättelseverksamheten är organiserad,
- överväga och vid behov föreslå förändringar i hur insyn och kontroll av underrättelseverksamheten säkerställs,
- överväga och vid behov lämna förslag på hur underrättelseverksamhetens resultat kan utvärderas i syfte att tillförsäkra att den bedrivs på ett sätt som motsvarar behoven och utvecklas i takt med förändrade förutsättningar, inklusive förhållandet mellan nytta och kostnad,
- analysera och lämna förslag på hur kompetensförsörjningen inom underrättelseverksamheten, såväl när det gäller rekryteringar som bibehållandet av personal samt vidareutbildningen av den egna personalen, kan stärkas, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag varvid det vid utformningen av dessa ska säkerställas att de är förenliga med Sveriges folkrättsliga förpliktelser, inklusive Europakonventionen.

Konsekvensbeskrivningar

Förslagens konsekvenser ska redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska därutöver redogöra för offentligfinansiella och andra konsekvenser av sina förslag. Organisatoriska konsekvenser ska särskilt belysas. Utredaren ska i detta avseende identifiera behov av vidare utredning i den mån förslagen på organisatoriska förändringar får konsekvenser för andra myndigheter än de som är direkt föremål för utredningens översyn. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå finansiering. Konsekvensutredningen ska påbörjas i ett tidigt skede av utredningen och utföras parallellt med det övriga arbetet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning det är lämpligt ta de internationella kontakter som behövs för att kunna göra relevanta internationella jämförelser.

Under uppdragets genomförande ska utredaren i lämplig omfattning inhämta uppgifter från och ha en dialog med berörda myndigheter, däribland Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Säkerhetspolisen.

Utredaren ska löpande hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredaren ska särskilt hålla sig informerad om det arbete som bedrivs i utredningen om en översyn av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (Fö 2022:02, dir. 2022:121 och dir. 2023:29) samt i utredningen av Säkerhetspolisens informationshantering (dir. 2023:64).

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2024.

(Försvarsdepartementet)

Kommittédirektiv 2024:80

Tilläggsdirektiv till Underrättelseutredningen (Fö 2023:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 12 september 2024

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 26 oktober 2023 kommittédirektiv om översyn av underrättelseverksamheten till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av hot mot Sveriges säkerhet (dir. 2023:150). Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas den 15 december 2024.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 juni 2025.

(Försvarsdepartementet)

Myndigheternas verksamhetsuppdrag och resursutveckling

Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must)

Must är en del av Försvarsmakten och inriktas av både regeringen och överbefälhavaren (ÖB). Chefen för Must lyder direkt under ÖB. Chefen för Must är också Försvarsmaktens säkerhetsskyddschef, signalskyddschef och ansvarar för underrättelse- och säkerhetsfunktionen i Försvarsmakten. Musts försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs till stöd för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot Sverige.

Must förebygger, upptäcker och motverkar säkerhetshot som riktas mot Försvarsmakten och dess intressen i Sverige och utomlands samt förvarnar om förändringar i hotbilden.

Inom militära säkerhetstjänsten bedrivs säkerhetsunderrättelsetjänst, säkerhetsskyddstjänst och signalskyddstjänst. Säkerhetstjänsten stödjer också myndigheter och näringsliv med orienteringar om säkerhetshotbilden samt ger fortlöpande stöd i säkerhetsskyddsarbetet inom energi-, telekom-, transport- och logistik- samt finanssektorn.

Must samordnar försvarsattachéverksamheten. samt organiserar och leder insatsförbandet Nationella underrättelseenheten (NUE).

Antalet anställda inom Must är en hemlig uppgift.

***Fakta**: Strategisk, operativ och taktisk militär underrättelsetjänst inom Försvarsmakten*

Strategisk – Bedrivs för att ta fram beslutsunderlag för utformningen av nationell policy, militära planer och säkerhetsskyddsåtgärder på nationell nivå. Strategisk militär underrättelsetjänst i Sverige bedrivs i huvudsak av Must.

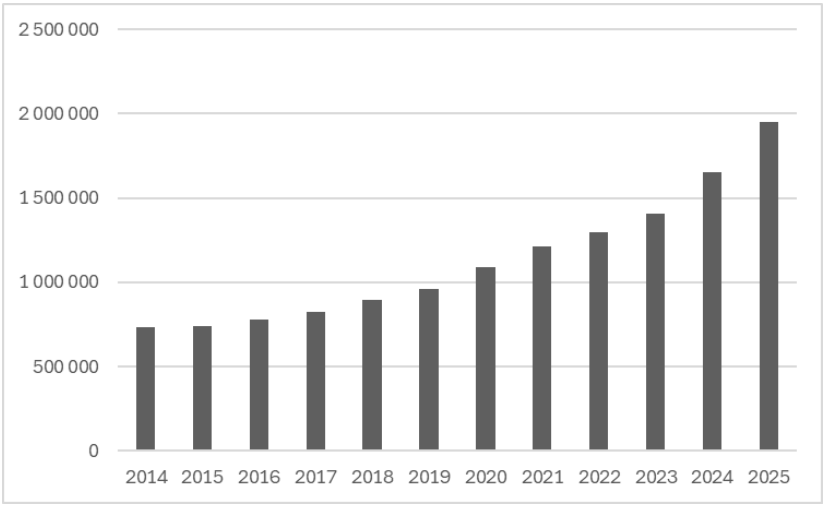
Operativ – Bedrivs för att leda och samordna underrättelseverksamhet inom ramen för militära operationer. Operativ militär underrättelsetjänst bedrivs i huvudsak av operationsledningen på Högkvarteret genom funktionen J2 (J kommer från engelskans *joint* och betecknar att det är en försvarsgrensgemensam funktion, medan 2 står för underrättelse- och säkerhetstjänst).

Taktisk – Bedrivs till stöd för förbandets planering och genomförande. Taktisk militär underrättelsetjänst bedrivs i huvudsak av de olika försvarsgrenarnas taktiska staber: Arméns taktiska stab (ATS), Flygvapnets taktiska stab (FTS) och Marinens taktiska stab (MTS).

Resursutveckling och prognos

Figur 1 Anslagsutveckling Must 2014–2025

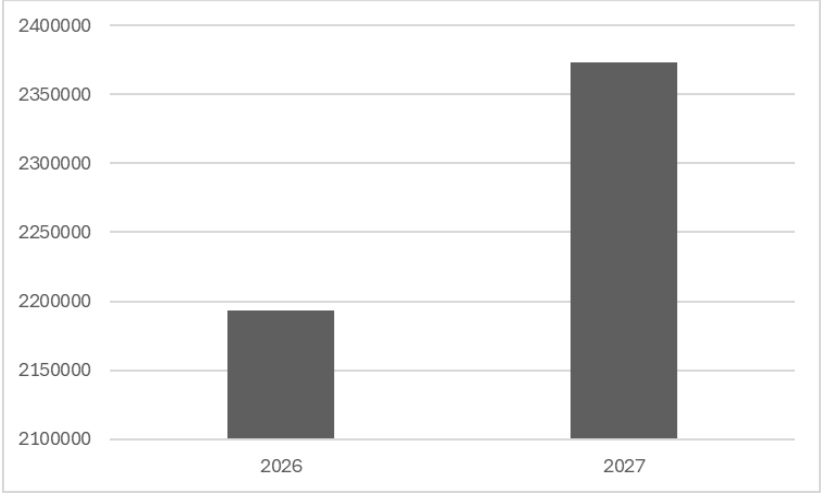
Angivet i tusentals kronor



Källa: Regleringsbrev Försvarsmakten åren 2014–2025.

Figur 2 Anslagsutveckling Must 2026–2027

Angivet i tusentals kronor



Källa: Budgetpropositionen 2025 (Prop. 2024/2025:1 Utgiftsområde 6).

Förvarets radioanstalt (FRA)

FRA är en del av Sveriges underrättelsetjänst där den ansvarar för signalunderrättelsetjänsten men har även omfattande uppgifter inom svensk cybersäkerhetsverksamhet. FRA är en civil myndighet som lyder under Försvarsdepartementet.

Signalunderrättelsetjänsten bedrivs inom ramen för försvarsunderrättelseverksamheten och får därmed endast avse utländska förhållanden. FRA ska inhämta, bearbeta, analysera signaler i elektronisk form i syfte att rapportera underrättelser till stöd för svensk försvars-, utrikes- och säkerhetspolitik och i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet.

FRA:s verksamhet regleras genom en särskild lag.[1] (Se kapitel 2.)

FRA är sedan november 2024 Sveriges cybersäkerhetsmyndighet, genom huvudmannaskapet för Nationellt cybersäkerhetscenter (NCSC)[2] samt sitt uppdrag att stödja de mest skyddsvärda verksamheterna i deras cybersäkerhetsarbete. Till exempel genom att tillhandahålla tekniskt detekterings- och varningssystem och it-säkerhetsanalyser. FRA ska även stödja Försvarsmakten i deras verksamhet att utveckla och upprätthålla förmåga avseende cyberförsvar.

FRA har uppdraget att vara statens resurs inom teknisk informationssäkerhet och kryptologi och stöder både civila myndigheter och organisationer inom både offentlig och privat sektor. Till civila aktörer ger FRA bland annat rådgivning inom signalskydd och anskaffning av signalskyddssystem.

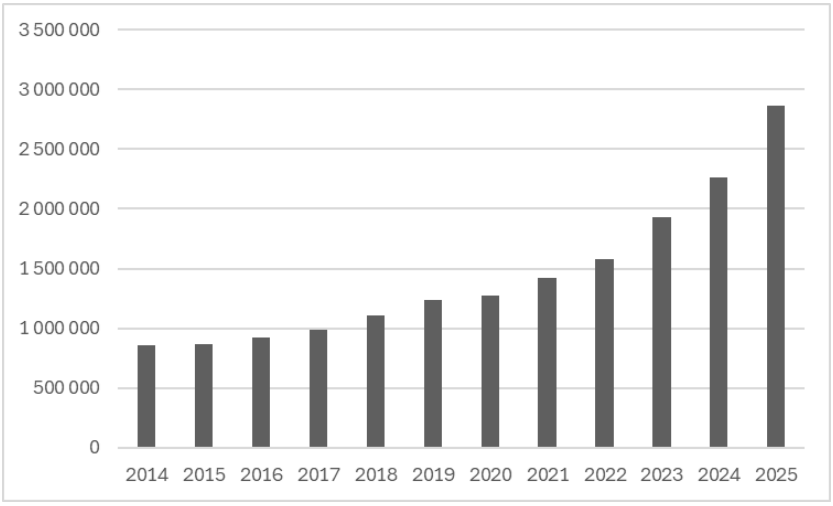
Antalet anställda på FRA är cirka 1200.

[1] Lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.
[2] Förordning om ändring i förordningen (2007:937) med instruktion för Försvarets radioanstalt (SFS 2024:670) utfärdad 19 september 2024, trädde i kraft 2024.

Resursutveckling och prognos

Figur 3 Anslagsutveckling FRA 2014–2025

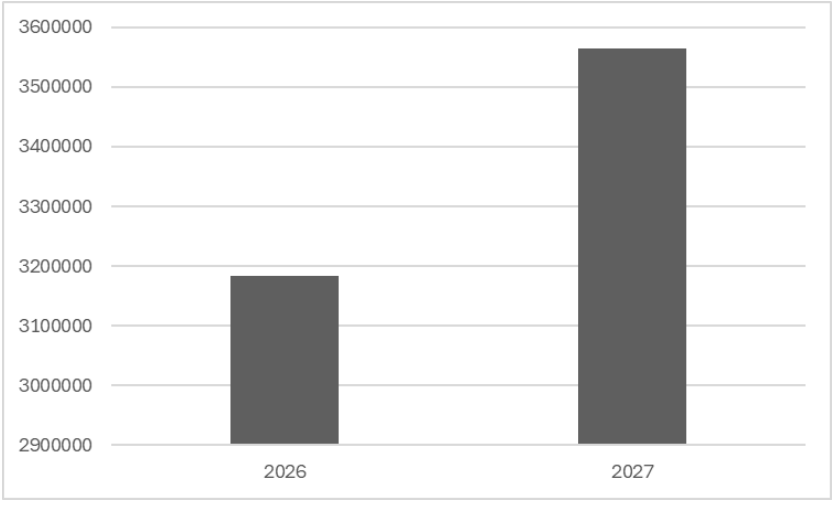
Angivet i tusentals kronor



Källa: Regleringsbrev Försvarets radioanstalt 2014–2025.

Figur 4 Anslagsutveckling FRA 2026–2027

Angivet i tusentals kronor



Källa: Budgetpropositionen 2025 (Prop. 2024/2025:1 Utgiftsområde 6).

Säkerhetspolisen

Som Sveriges nationella säkerhetstjänst har Säkerhetspolisen uppdraget att skydda Sveriges säkerhet och det svenska statsskicket. I begreppet Sveriges säkerhet ligger både den inre säkerheten för statsskickets bevarande och den yttre säkerheten för det nationella oberoendet. Av Säkerhetspolisens instruktion framgår att Säkerhetspolisen i egenskap av säkerhetstjänst bedriver underrättelse- och säkerhetstjänstarbete.[3] En stor del av arbetet är säkerhetsunderrättelseverksamheten som bedrivs inom verksamhetsområdena kontraspionage, kontraterrorism och författningsskydd. Därutöver har myndigheten även uppdrag att skydda den centrala statsledningen samt inom säkerhetsskyddsområdet.

Säkerhetspolisens säkerhetsunderrättelseverksamhet används primärt inom den egna organisationen för att reducera säkerhetshot samt sårbarheter och i förekommande fall i samverkan med andra myndigheter. Underrättelser delges även regeringen och RK.[4] Säkerhetspolisen samverkar även med andra länders säkerhets- och underrättelsetjänster.[5]

Kärnan i Säkerhetspolisens uppdrag är att bedöma hot och sårbarheter å ena sidan och reducera hot och sårbarheter å den andra. Dessa säkerhetshot innefattar ibland även någon form av osjälvständig brottsform, t.ex. förberedelse till terroristbrott, och då inleds en förundersökning för att utreda brott parallellt med säkerhetsunderrättelseverksamheten. Den brottsutredande verksamheten utgör dock en mindre del av Säkerhetspolisens samlade verksamhet. Säkerhetspolisens fokus ligger på att förebygga och förhindra brottslig verksamhet så att brott i bästa fall aldrig begås eller åtminstone där menet/skadan begränsas.

Inhämtning av information sker bland annat genom personbaserad inhämtning, spaningsåtgärder, öppna källor, informationsutbyte med utländska säkerhets- och underrättelsetjänster och kontakter med Polismyndigheten, andra myndigheter och organisationer. Säkerhetspolisen kan även inhämta finansiell information med stöd i lag.[6]

[3] 1 § Förordningen (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen.
[4] 8 § Förordning (2022:1719).
[5] 16 § Förordning (2022:1719).
[6] Finansiell inhämtning sker med stöd av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Andra källor för inhämtning utgörs av de hemliga tvångsmedlen enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott eller inhämtning av

För att kartlägga hot mot landet får Säkerhetspolisen under vissa förutsättningar även inrikta den signalspaning som utförs av FRA. Vidare är Säkerhetspolisen mottagare av underrättelser producerade av försvarsunderrättelsemyndigheterna.

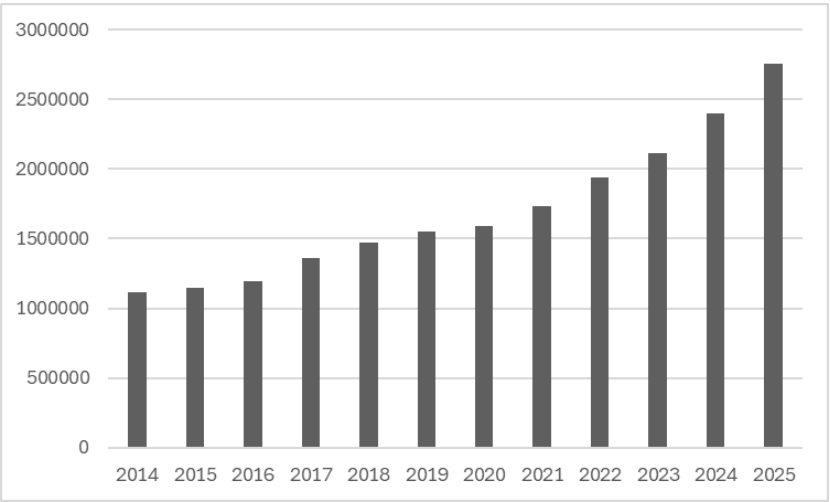
Säkerhetspolisen har mandat från regeringen att inrikta de övriga försvarsunderrättelsemyndigheterna.

Antalet anställda på Säkerhetspolisen är cirka 1500.

Resursutveckling och prognos

Figur 5 Anslagsutveckling Säkerhetspolisen 2014–2025

Angivet i tusentals kronor

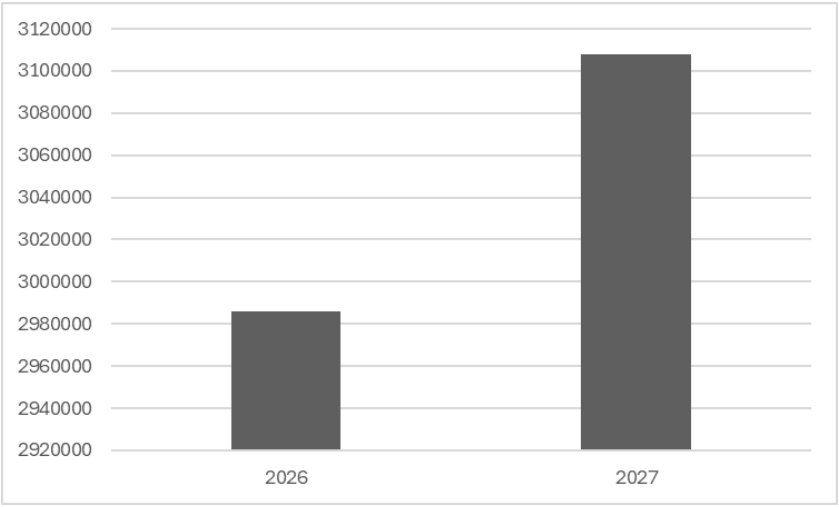


Källa: Regleringsbrev Säkerhetspolisen 2014–2025.

uppgifter om elektronisk kommunikation enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Denna typ av inhämtning beslutas i vissa fall av domstol och i vissa fall av åklagare. Säkerhetspolisen kan även få tillstånd till hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken, lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning och lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Figur 6 Anslagsutveckling Säkerhetspolisen 2026–2027

Angivet i tusentals kronor



Källa: Budgetpropositionen 2025 (prop. 2024/2025:1 Utgiftsområde 4).

Urval av lagar och förordningar som påverkas av utredningens förslag om inrättandet av en ny civil utrikesunderrättelsetjänst

Lagar

- Lag (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet
- Lag (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter
- Lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet
- Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
- Lag (2009:966) om Försvarsunderrättelsedomstol
- Lag (2019:547) om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott
- Lag (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter
- Lag (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten
- Lag (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt
- Lag (2022:482) om elektronisk kommunikation.

Förordningar

- Förordning (1991:1200) om anmälningsskyldighet vid vissa resor till utlandet
- Förordning (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten
- Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet
- Förordning (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet
- Förordning (2007:937) med instruktion för Försvarets radioanstalt
- Förordning (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet
- Offentlighets- och sekretessförordning (2009:641)
- Förordning (2009:968) med instruktion för Försvarsunderrättelsedomstolen
- Förordning (2009:969) med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten
- Säkerhetsskyddsförordning (2021:955)
- Förordning (2021:1207) om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten
- Förordning (2021:1208) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt
- Förordning (2022:1768) med instruktion för Myndigheten för totalförsvarsanalys
- Förordning (2024:1230) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut
- Förordning (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten.

Kommentar: Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) är inte en egen myndighet och förekommer inte heller som organisatorisk enhet i författning (utöver att det av 35 § i Försvarsmaktens instruktion anges att det i Högkvarteret ska finnas en enhet för underrättelse- och säkerhetstjänst och att försvarsunderrättelseverksamhet enligt lagen om försvarsunderrättelseverksamhet ska bedrivas av den enheten). I författningstext anges därmed Försvarsmakten även när det är just den del av Försvarsmakten som utgörs av Must som avses. Författningar där Försvarsmakten nämns behöver gås igenom för att avgöra om bestämmelsen är av relevans för den verksamhet som ska överföras till den nya civila utrikesunderrättelsetjänsten och huruvida bestämmelsen är av fortsatt relevans för den verksamhet som ska kvarbli i Försvarsmakten.

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisiär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvaret för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga lönegarantin. A.
78. En reformerad underrättelseverksamhet. Fö.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]

Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]

Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]

En mer flexibel hyresmarknad. [65]

En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]

Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]

Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. [68]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]

En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]

En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]

Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]

Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. [69]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. [61]

Ansvaret för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. [63]

Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. [71]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. [72]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]